

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**RAJAVARTIOLAITOKSEN KANSAINVÄLINEN  
RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖ**

Diplomityö

Majuri

Tommi Tiittanen

Yleisesikuntaupseerikurssi 57

Rajavartiolinja

Heinäkuu 2015

Kurssi	Linja	
Yleisesikuntaupseerikurssi 57	Rajavartiolaitos	
Tekijä		
Majuri Tommi Tiittanen		
Diplomityön nimi		
Rajavartiolaitoksen kansainvälinen rikostorjuntayhteistyö		
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka	
Johtaminen, oikeusoppi	Kurssikirjasto (MPKK/RMVK)	
Aika:		
Heinäkuu 2015	Tekstisivuja 108	Liitesivuja -
TIIVISTELMÄ		
<p>Rajat ylittävä rikollisuus vaikuttaa nykyään suomalaisten arjen turvallisuuteen. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää ennakointia ja yhä syvempää kansainvälistä yhteistyötä. Tehokas toiminta vaatii viranomaisilta saumattomasti yhteen sovitettuja käytännön rikostorjuntatoimenpiteitä, jotka vaativat toteutuakseen ylikansallisen ja kansallisen normiston yhteensopivuutta. Tutkimuksen kansainvälisenä viitekehyksenä toimivat kansainväliset eurooppalaiset oikeussäännöt. Eri aikakausina säädetty sekä voimaansaatettu oikeusnormisto ja nykypäivän rajat ylittävä rikollisuus antavat työlle historiasta nykypäivään kulkevan suunnan.</p> <p>Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena on tuottaa jäsenneltyä tietoa ja tulkintakannanottoja Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön oikeudellisesta perustasta sen toimies- sa rikostorjuntaviranomaisena Euroopan unionin Venäjän vastaisella ulkorajalla. Toissijaisesti tällä tutkimuksella pyritään lisäämään ymmärrystä Rajavartiolaitoksesta kansallisena ja kansainvälisenä rikostorjuntaviranomaisena Euroopan unionin ulkorajalla.</p> <p>Tutkimusmenetelmänä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jolla tarkoitetaan voimassa olevien oikeussääntöjen systematisointia ja tulkintaa. Tässä tutkimuksessa systematisointi tarkoittaa Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviä koskevien kansallisten lakien, kahdenvälisten valtiosopimusten, Euroopan neuvoston valtiosopimusten ja Euroopan unionin ylikansallisen sääntelyn järjestämistä ristiriidattomaksi kokonaisuudeksi.</p> <p>Tutkimuksen johtopäätöksissä on esitetty Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyön soveltamisen yleiset periaatteet säädöskohtaisesti tarkasteltuna. Tutkimuksen keskeinen uutuusarvo on Venäjän viranomaisten tutkimusta varten antamissa vastauksissa, jotka liittyvät kansalliseen lainsäädäntöön, kansainvälisiin sopimuksiin ja käytännön yhteistyöhön. Tutkimuksen perusteella Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun kahdenvälisiin yhteyksiin perustuvaa rikostorjuntayhteistyötä voidaan kehittää nykyisten säädösten tehokkaammalla soveltamisella.</p>		
AVAINSANAT		
Rajavartiolaitos, rikostorjunta, oikeusapu, rikostorjuntasopimus, rajajärjestyssopimus		

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimusaihe, tavoitteet ja rajaukset .....	1
1.2 Tutkimuksen näkökulma.....	5
1.3 Tutkimuskysymys.....	6
1.4 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto.....	7
1.5 Aikaisempi tutkimus .....	11
<b>2. KANSALLISET SÄÄDÖKSET JA RAJAVARTIOLAITOKSEN RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖ.....</b>	<b>14</b>
2.1 Oikeusavun ja virka-avun käsitteistä .....	14
2.2 Rikosoikeusapulaki.....	16
2.3 Rajavartiolaistosta koskeva kansallinen sääntely .....	18
<b>3. EUROOPAN NEUVOSTON SOPIMUKSET.....</b>	<b>23</b>
3.1 Eurooppalaiset rikostorjuntayhteistyön sopimukset ja järjestelyt .....	24
3.2 Eurooppalainen yleissopimus.....	26
3.3 Rahanpesusopimus .....	29
3.4 Ihmiskaupan vastainen yleissopimus.....	30
3.5 Johtopäätökset .....	31
<b>4. EUROOPAN UNIONIN SÄÄDÖKSET.....</b>	<b>33</b>
4.1 Euroopan unionin rikosoikeusapuasopimus .....	36
4.2 Schengenin sopimus .....	38
4.3 Tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehty neuvoston puitepäätös.....	42
4.4 Prümin sopimus .....	45
4.5 Europol.....	46
4.6 Eurojust .....	48
4.7 Johtopäätökset .....	49
<b>5. SUOMEN JA VENÄJÄN RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖN PERUSTANA OLEVAT OIKEUSSÄÄNNÖT .....</b>	<b>53</b>
5.1 Rikosprosessi Venäjällä .....	55
5.2 Venäjän Rajavartiopalvelun asema Venäjän viranomaiskentässä.....	58
5.3 Voimassa olevat sopimukset .....	60

5.4	Rajajärjestyssopimus .....	62
5.4.1	Rajajärjestyssopimus ja tietojenvaihtaminen .....	65
5.4.2	Rajajärjestyssopimus ja rikostorjuntatoimenpiteet .....	69
5.4.3	Johtopäätökset rajajärjestyssopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta .....	71
5.5	Rikostorjuntasopimus .....	72
5.5.1	Rikostorjuntasopimus ja tietojenvaihtaminen .....	75
5.5.2	Rikostorjuntasopimus ja rikostorjuntatoimenpiteet .....	76
5.5.3	Johtopäätökset rikostorjuntasopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta .....	77
5.6	Virka-apu ja rikosoikeusapu venäläisestä näkökulmasta .....	79
5.7	Säädösten soveltaminen käytännön tapauksissa .....	84
5.8	Johtopäätökset .....	87
<b>6.</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET SÄÄDÖSTEN TULKINNASTA JA SOVELTAMISESTA</b>	<b>91</b>
6.1	Yleiset periaatteet .....	91
6.2	Eurooppalainen yhteistyö .....	94
6.3	Suomen ja Venäjän välinen yhteistyö .....	99
6.4	Rikostorjuntayhteistyön kehittäminen .....	102
<b>7.</b>	<b>POHDINTA</b> .....	<b>106</b>
7.1	Tutkimuskysymykseen vastaaminen .....	106
7.2	Tutkimuksen ja lähdeaineiston luotettavuus .....	106
7.3	Jatkotutkimuksen tarve .....	107
7.4	Tutkimuksen uutuusarvo ja tulosten hyödyntäminen .....	107

## LÄHTEET

### 1. Kirjallisuus

Boister, Neil: Transnational Criminal Law? European Journal of International Law. Vol 14 No. 5 2003, s. 953–976. Saatavilla www-muodossa <http://www.ejil.org/pdfs/14/5/453.pdf> (luettu 19.8.2014).

Ervasti, Kaijus: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 367–382.

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. Talentum. Helsinki 2010.

Heusala, Anna-Liisa ja Koistinen, Jarmo: Suomen ja Venäjän rajat ylittävän rikostorjunnan oikeudelliset ja hallinnolliset rajoitteet. Oikeus 2/2014, s. 147–171.

Heusala, Anna-Liisa, Lohiniva, Anja ja Malmi, Antti: Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 30/2008. Raja- ja merivartiokoulun tutkimuksia julkaisusarja 1. Tutkimuksia n:o 2. Tampere 2008.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko ja Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum. Helsinki 2009.

Husa, Jaakko, Mutanen, Anu ja Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum. Helsinki 2008.

Hämäläinen, Erkki: Eurooppalaistuva lainvalvonta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 35/2009. Juves Print. Tampere 2009.

Järvinen, Pertti ja Järvinen, Annikki: Tutkimustyön metodeista. Opinpajan kirja. Tampere 2004.

Koistinen, Jarmo: Talousrikos Venäjällä. Bookwell Oy. Jyväskylä 2012.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.

McClean, David: International Judicial Assistance. Clarendon Press. Oxford 1992.

Miettinen, Tarmo: Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja n:o 10. Joensuu 2004.

Oikeusministeriön työryhmän mietintö: Kansainvälisten rikosoikeusapuasioiden koordinointi. Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 1/2000. Hakapaino Oy. Helsinki 2000.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Edita Prima Oy. Helsinki 2010.

Pajuoja, Jussi: Keskitetystä järjestelmästä suoriin yhteyksiin. Poliisitoiminta ja rikosasioiden kansainvälisen oikeusavun kehitys. Keskusrikospoliisi. Hakapaino Oy. Helsinki 1998.

Rantanen, Jari: Poliisin toimivallasta ja toimivaltuuksista. Poliisikoulun julkaisuja. Oppikirjat 2. Edita Prima Oy. Helsinki 2003.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja no 189. Helsinki 1991.

Soldatov Andrei ja Borogan Irina: Uusi yläluokka. Like Kustannus Oy. Otavan kirjapaino. Keuruu 2012.

Takamaa, Kari T.: Oikeus, laki ja johtaminen. Teoksessa Sotilasjohtamisen tiedon kohteet. Maanpuolustuskorkeakoulun artikkelisarja 2. Toimittanut Aki-Mauri Huhtinen. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. WSOY. Helsinki 2003.

Tuomela, Raimo ja Patoluoto, Ilkka: Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet. Osa I. Gaudeamus. Hämeenlinna 1976.

Vieraiden valtioiden kanssa tehdyt sopimukset. Kahdenväliset sopimukset. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 1/2009 II. Helsinki 2009.

Vieraiden valtioiden kanssa tehdyt sopimukset. Monenväliset sopimukset. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 1/2009 II. Helsinki 2009.

## **2. Virallislähteet**

### **2.1. Lainsäädäntö**

Esitutkintalaki 805/2011 muutoksineen.

Laki Eurojustia koskevan päätöksen eräiden määräysten täytäntöönpanosta 742/2010 muutoksineen.

Laki Europolia koskevan päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta 563/2011.

Laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta 26/2009 muutoksineen.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 761/2003 muutoksineen.

Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa 579/2005 muutoksineen.

Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa 4/1994 muutoksineen.

Laki keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen soveltamisesta 148/2004.

Laki Neuvostoliiton kanssa oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 47/1980 muutoksineen.

Laki poliisin henkilökistereistä 509/1995 muutoksineen.

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009 muutoksineen.

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 577/2005 muutoksineen.

Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 1286/2003 muutoksineen.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 muutoksineen.

Laki yhteisistä tutkintaryhmistä 1313/2002 muutoksineen.

Pakkokeinolaki 806/2011 muutoksineen.

Poliisilaki 872/2011 muutoksineen.

Rajavartiolaki 578/2005 muutoksineen.

Suomen perustuslaki 731/1999 muutoksineen.

## **2.2. Säädosvalmistelu**

HE 61/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.



HE 6/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 18/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Eurojustin vahvistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 81/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Europolia koskevan päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 122/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 14/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

U 41/2013 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Europolin ja Venäjän väliseksi operatiiviseksi sopimukseksi (Europol-Venäjä –sopimus).

### **2.3. Kansainväliset säädökset**

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin lainvalvontayhteistyö- ja -koulutusvirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS ja 2005/681/YOS kumoamisesta. Bryssel 27.3.2013. COM(2013) 173 final. Saatavilla [www-muodossa http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0173&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0173&from=EN).

Laki Venäjän federaation turvallisuuspalvelusta 22.2.1995 No 40-FZ muutoksineen.

Neuvoston päätös Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi (2002/187/YOS) muutoksineen.

Neuvoston puitepätös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä (2002/584/YOS) muutoksineen.

Neuvoston puitepätös Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta (2006/960/YOS).

Neuvoston puitepätös rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta (2008/977/YOS).

Neuvoston päätös Euroopan poliisiviraston (Europol) perustamisesta (2009/371/YOS).

Venäjän federaation operatiivista etsintätoimintaa sääntelevä laki 12.08.1995 No 144-FZ ”Ob operativno-rozysknoi dejatelnosti” muutoksineen.

Venäjän federaation rikosprosessikoodeksi 22.1.2001 No 174-FZ (SZ 2001, No 52) muutoksineen.

## **2.4. Valtiosopimukset**

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perussopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta (SopS 54–55/1999).

Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välinen sopimus tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla (SopS 23/2001).

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 44/2012).

Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 29–30/1981).

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis- sopimuksen muuttamisesta. (SopS 66–67/2009).

Rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskeva yleissopimus (SopS 53/1994).

Sopimus Suomen tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä (SopS 32/1960) muutoksineen.

Sopimus Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (SopS 48/1980).

Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa (SopS 12/1994) muutoksineen.

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimus (SopS 33/1980).

## **2.5. Kansainväliset hallintosopimukset**

Pöytäkirja Suomen tasavallan Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Federaation Turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelun välisestä yhteistyöstä Suomen ja Venäjän välisen rajan yli tapahtuvan rikollisuuden torjunnassa. Porvoo 11.10.2006.

## **3. Virallisiasiakirjat**

### **3.1. Kansainväliset viranomaisten virallisiasiakirjat**

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia. Euroopan unionin julkaisutoimisto. Luxemburg 2010. Saatavilla [www-muodossa](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf) (luettu 21.8.2014).

### 3.2. Kansallisten viranomaisten virallisasiakirjat

EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet. Työryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 22/2014. Helsinki 2014. Saatavilla [www-muodossa http://www.intermin.fi/julkaisu/222014?docID=54918](http://www.muodossa.fi/julkaisu/222014?docID=54918) (luettu 14.8.2014).

Keskusrikospoliisin muistio 31.5.1989: Neuvostoliiton ja Suomen poliisiviranomaisten yhteistyö. Laatinut Keskusrikospoliisin päällikkö poliisineuvos Rauno Ranta. Kopio tutkijalla.

Keskusrikospoliisin ilmoitus 11.10.1996: Ilmoitus alueellisista/paikallisista viranomaisista. Allekirjoittanut apulaispäälikkö Kari Rantama. Kopio tutkijalla.

Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012–2015. Sisäministeriön julkaisu 37/2012.

Oikeusministeriön lausunto 13.6.1997: Suomen ja Venäjän välinen pöytäkirja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta. Allekirjoittanut Jan Törnqvist. Kopio tutkijalla.

Poliisihallituksen määräys 10.6.2011: Poliisin kansainvälinen yhteistoiminta rikoksen selvittämiseksi. Kopio tutkijalla.

Poliisihallituksen tutkimuslupa 19.8.2014: Rajavartiolaitoksen ja muiden maiden viranomaisten rikostorjuntayhteistyötä koskevien kansainvälisten ja kansallisten oikeusnormien tulkinta ja soveltaminen.

Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky 19.6.2014: Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnitteluperusteet Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelman 2015 sekä toiminta- ja taloussuunnitelman 2016–2019 valmistelua varten.

Rajavartiolaitoksen strategia 2022.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunto 19.3.2001: Suomen ja Venäjän välistä rikostorjuntasopimusta koskeva pöytäkirja. Allekirjoittanut Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö kontra-amiraali Jaakko Smolander. Kopio tutkijalla.

Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky 25.4.1994: Suomen ja Venäjän välinen yhteistyö rikosten torjunnassa. Allekirjoittanut Rajavartiolaitoksen apulaispäällikön sijainen eversti Matti Sandqvist. Kopio tutkijalla.

RVLPAK A.5 määräys 30.12.2013: Rikosasian käsittely rajavartiolaitoksessa.

RVLPAK A.7 13.9.2005: Suomen, Norjan ja Ruotsin toimivaltaisten viranomais-ten/ministeriöiden välinen sopimus Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn tarkastuksen lakkauttamista koskevan yleissopimuksen 40–41 artiklojen tarkemmasta soveltamisesta.

RVLPAK B.20 määräys 23.11.2010: Tutkimustoiminta Rajavartiolaitoksessa.

Sisäasiainministeriön määräys 18.10.2004: Rikosten torjuntaan ja tutkintaan liittyvän poliisin virka- ja oikeusavun pyytäminen ulkomailta ja ulkomailta saapuneiden pyyntöjen täytäntöönpaneminen Suomessa.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2012. Helsinki 2012. Saatavilla [www-muodossa http://www.intermin.fi/julkaisu/262012?docID=35265](http://www.intermin.fi/julkaisu/262012?docID=35265).

Turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskeva katsaus. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2015. Helsinki 2015. Saatavilla [www-muodossa http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=140287&GUID={DF81C6BA-518B-41B9-8D5C-F715C61D4901}](http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=140287&GUID={DF81C6BA-518B-41B9-8D5C-F715C61D4901}).

Ulkoasiainministeriön lausunto 17.9.1992: Luonnos sopimukseksi Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä rikosten torjunnassa ja muussa tutkinnassa annettavasta virka-avusta ja yhteistyöstä. Laatinut osastopäällikkö Tom Grönberg. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön muistio 2.7.1996: Neuvottelut Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestys-sopimuksen uudistamisesta. Allekirjoittanut osastopäällikkö Holger Rotkirch. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön lausuntopyyntö 21.5.1997: Suomen ja Venäjän välinen pöytäkirja Suomen ja SNTL:n välisen rajajärjestyssopimuksen muuttamisesta. Laatinut ulkoasiainsihtööri Hilikka Nenonen. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön muistio 9.6.1998: Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestyssopimuksen muuttamista koskeva pöytäkirja; voimaansaattaminen. Allekirjoittanut lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede. Kopio tutkijalla.

Valtiosopimusopas. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Ennakkoversio maaliskuu 2012. <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=42082&contentlan=1&culture=fi-FI> (luettu 27.12.2013).

### **3.3. Kansallisten viranomaisten muistiot**

Kaakkois-Suomen rajavartioston muistio 15.9.2011: Tutkinnanjohtajien kokemustenvaihtotilaisuus. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön muistio 21.12.1959. Rajajärjestyssopimuksen arkistokansio. Kopio tutkijalla.

Ulkoasiainministeriön muistio 4.1.1977: Suomen ja Neuvostoliiton rajajärjestyssopimus vuodelta 1960; Sopimuksen syntyminen luvattomasti rajan ylittäneiden henkilöiden palauttamista koskevien artiklojen osalta. Laatinut Kauko Jämsen. Rajajärjestyssopimuksen arkistokansio. Kopio tutkijalla.

### **3.4. Rajaviranomaisten kirjeenvaihto, rajavaltuutettutoiminnan muistiot sekä pöytäkirjat**

Kaakkois-Suomen ja Viipurin rajavaltuutetun tapaamismuistio 26.5.2011. Muistio talletettu Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään.

Pöytäkirja Suomen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun tutkimus- ja koulutusalatyöryhmän kokouksesta 24.9.2014.

Suomen tasavallan Kaakkois-Suomen alueen rajavaltuutetun kirjallinen ilmoitus 20.5.2011. Kopio tutkijalla.

Suomen tasavallan Kaakkois-Suomen alueen rajavaltuutetun sijaisen kirjallinen ilmoitus 12.9.2013. Kopio tutkijalla.

Suomen Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston päällikön kirje 22.1.2014. Kopio tutkijalla.

Venäjän federaation Viipurin alueen rajavaltuutetun kirjallinen ilmoitus 12.5.2011. Kopio alkuperäisestä sekä käännöksestä tutkijalla.

Venäjän federaation Viipurin alueen rajavaltuutetun kirjallinen ilmoitus 20.5.2011. Kopio alkuperäisestä sekä käännöksestä tutkijalla.

Venäjän Federaation Turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelun Pietarin kaupungin ja Lenin-gradin alueen rajavartiohallinnon päällikön sijaisen kirje 30.12.2013. Kopio käännöksestä tutkijalla.

#### **4. Opinnäytteet**

Keskinen, Nina: Kansainvälinen virka-apu ja poliisin kansainvälinen tiedonvaihto. Lapin Yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta. 2007.

Norros, Merja: Kansainvälisen rikosoikeusavun järjestelmä Venäjällä. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:3.

#### **5. Kyselyt ja haastattelut**

Kysely Keskusrikospoliisin kansainväliselle osastolle virka- ja oikeusapupyynnöistä 31.1.2014. Vastaukset tutkijalla.

Kysely Suomenlahden merivartioston rikostorjuntayksikön päällikölle Kari Kettuselle rikostorjuntayhteistyön käytännön toteutuksesta 13.3.2015. Vastaukset tutkijalla.

Kysely Venäjän Federaation Turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelun Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen rajavartiohallinnolle. Kysely lähetettiin Suomen tasavallan Kaakkois-Suomen alueen rajavaltuutetun kirjallisella ilmoituksella 10.12.2014. Vastaukset saatiin kirjallisesti venäjäksi 25.2.2015 pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän operatiivisen alatyöryhmän tapaamisessa. Sekä kysymykset että vastukset on kääntänyt Kaakkois-Suomen rajavartioston tulkki Eeva Rissanen. Kysely ja vastaukset sekä alkuperäiskielellä että käännettynä ovat tutkijalla.

Lehmus, Mikko: Haastattelu vuonna 2011 tehdyn virka-avun toteuttamisesta. Imatra 21.1.2014. Muistiinpanot tutkijalla.

Lehmus, Mikko: Puolistrukturoitu teemahaastattelu. Lappeenranta 12.12.2014. Muistiinpanot tutkijalla.

Norros, Merja: Haastattelu 22.1.2014 puhelimitse. Muistiinpanot tutkijalla.

Pöyhönen Tuomas: Haastattelu. 21.3.2015 Kotka. Muistiinpanot tutkijalla.

Rajala, Terho: Haastattelu 26.3.2015 puhelimitse. Muistiinpanot tutkijalla.

Ryhmähaastattelu Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun rikostorjuntasiiantuntijoiden tapaamisessa. Haastattelussa olivat läsnä everstiluutnantti Mihail Mihailovitsh Sheludjajev, oikeuseverstiluutnantti Anders Aleksandrovitsh Kants, oikeuseversti Oleg Ivanovitsh Poljanskij, oikeusmajuri Dmitrij Anatoljevitsh Bekerov, yliraporshtshik Aleksandr Ivanovitsh Trofimov (tulkki), majuri Mikko Lehmus, majuri Tommi Tiittanen, kapteeni Jarmo Juujärvi, yliluutnantti Juha Vuorjoki, yliluutnantti Mauri Nygård, Eeva Rissanen (tulkki). Imatra 1.7.2015. Muistiinpanot tutkijalla.

## **6. Muut lähteet**

Draft Agreement between the Russian Federation and the European Police Office on Strategic and Operational Co-operation, The Hague, 30 April 2013.



Eurojust                      www-sivut.                      Saatavilla                      www-muodossa  
<http://www.eurojust.europa.eu/pages/languages/fi.aspx>.

Euroopan neuvoston www-sivut. Saatavilla www-muodossa <http://hub.coe.int/web/coe-portal>  
 (luettu 10.9.2014).

Frontex Migratory Routes Map saatavilla www-muodossa <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map> (luettu 17.2.2015).

Interpol    jäsenmaat.    Saatavilla    www-muodossa    <http://www.interpol.int/Member-countries/World> (luettu 20.12.2013).

Nerg, Päivi: For Finland, international security R&D driven by end-users' needs must be the building blocks for the EU's internal security. Saatavilla www-muodossa <http://www.securityeurope.info/for-finland-international-security-rd-driven-by-end-users-needs-must-be-the-building-blocks-for-the-eus-internal-security/>.

Pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiolaitoksen operatiivisen alatyöryhmän kokous. 1.7.2015 Imatra. Muistiinpanot tutkijalla.

Rissanen, Eeva: Venäjänkielisten termien vertailu. Muistiinpanot tutkijalla.

Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa. Saatavilla www-muodossa <http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?culture=fi-FI&contentlan=1> (luettu 10.9.2014).

Tutkintailmoitus 9182/S/2020/11. Kopio tutkijalla.

Ylevä, Lasse: Rikosprosessioikeus. Luento 16.1.2014.

Venäjän keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen tallettama                      varauma                      10.12.1999.                      Saatavilla                      www-muodossa  
<http://www.conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=030&CM=3&DF=22/01/2014&CL=ENG&VL=1> (luettu 22.1.2014).

**LYHENTEET**

EU	Euroopan unioni
FSB	Venäjän Federaation Turvallisuuspalvelu
HE	Hallituksen esitys
INTERPOL	Kansainvälinen rikospoliisijärjestö
KI	Kirjallinen ilmoitus rajavaltuutettujen kirjeenvaihdossa
KRP	Keskusrikospoliisi
LHTPOL	Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa
LHTRVL	Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa
LRVL	Rajavartiolaki
OM	Oikeusministeriö
POHA	Poliisihallitus
POLL	Poliisilaki
RJS	Rajajärjestyssopimus
SM	Sisäministeriö
UM	Ulkoasiainministeriö
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# RAJAVARTIOLAITOKSEN KANSAINVÄLINEN RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖ

## 1. JOHDANTO

### 1.1 Tutkimusaihe, tavoitteet ja rajaukset

Rajat ylittävä rikollisuus vaikuttaa nykyään suomalaisten arjen turvallisuuteen. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää ennakkointia ja yhä syvempää kansainvälistä yhteistyötä. Tehokas viranomaistyö rikollisuutta vastaan vaatii aktiivista ja nopeaa tiedonvaihtoa Suomen rajojen ulkopuolella toimivien yhteistyöviranomaisten kanssa.<sup>1</sup>

Sisäministeriö asetti 24.1.2014 hankkeen kytkeäkseen Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiat kiinteämmin kansalliseen sisäisen turvallisuuden politiikkaan. Perustetun työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus niistä Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategisista tavoitteista ja toimenpiteistä, joihin kansallinen sisäisen turvallisuuden politiikka voisi pohjautua. Työryhmän mietinnössä todetaan rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta seuraavasti:

*”Jotta rajat ylittävän rikollisuuden torjunta olisi mahdollisimman tehokasta, myös EU:n laajuinen lähestymistapa on yhä enemmän tarpeen. Jäsenvaltioiden on pyrittävä jatkuvasti kehittämään välineitä, jotta valtioiden rajat, erilaiset lainsäädännöt, kielet ja työskentelytavat eivät häiritse edistymistä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa ja selvittämisessä. Esimerkiksi lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välisen yhteistyön tehostaminen on ollut oleellisen tärkeää sen jälkeen, kun rajatarkastukset poistettiin sisärajoilta ja henkilöiden vapaa liikkuvuus tuli mahdolliseksi Schengen-alueella.”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup>EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet 2014, s. 12; ks. myös Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012, s. 26; ks. myös Keskinen, 2007, s. 85. Keskinen on työskennellyt Keskusrikospoliisin kansainvälisestä oikeus- ja virka-apuasioista vastaavassa rikostietopalvelussa.

<sup>2</sup> EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet 2014, s. 15.

Euroopan unionin tehokas toiminta vaatii siis jäsenvaltioilta saumattomasti yhteen sovitettuja käytännön rikostorjuntatoimenpiteitä, jotka vaativat toteutuakseen ylikansallisen ja kansallisen normiston yhteensopivuutta. Pelkkä yhteistyö Euroopan unionin sisällä ei riitä vaan Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia korostaa voimakkaasti myös yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

*”EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä kahdenvälisesti että monenvälisesti tekemä kansainvälinen yhteistyö on oleellista pyrittäessä takaamaan turvallisuus, suojelemaan kansalaistemme oikeuksia ja edistämään turvallisuutta ja oikeuksien kunnioittamista ulkomailla. Tämä strateginen suuntaviiva korostuu entistä enemmän tulevaisuudessa.”<sup>3</sup>*

Rajavartiolaitoksen strategia 2022 -linjausten mukaan Suomen rajaturvallisuusjärjestelmän toimintakyvyn ylläpitäminen edellyttää muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

*”Kehitetään yhdessä Venäjän ja muiden keskeisten maiden kanssa toimenpiteitä, jotka edistävät vakaata rajatilannetta.”*

*”Rajavartiolaitoksen rikostorjunta ennalta ehkäisee ja selvittää vakavaa rajat ylittävää rikollisuutta tiiviissä yhteistyössä muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa.”*

Mainitun lisäksi strategisena linjauksena on vahvistaa EU:n rajaturvallisuutta vaikuttamalla aktiivisesti tehokkaan ulkorajavalvonnan kehittämiseen EU:ssa. Rajavartiolaitoksen strategisten linjausten johtopäätöksenä voidaan Rajavartiolaitoksen todeta olevan aktiivinen eurooppalainen rajaturvallisuusviranomainen, jolle on tärkeää Venäjän vastaisen ulkorajan vakaat olot ja siellä esiintyvän vakavan rajat ylittävän rikollisuuden ennalta ehkäiseminen ja selvittäminen. Koska Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuus- ja myös rikostorjuntaviranomaisena Euroopan unionin Venäjän vastaisella ulkorajalla, tämän tutkimuksen keskeisimpänä tarkoituksena on tutkia Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa osana yleiseurooppalaista rikosoikeusapujärjestelmää. Tosin tällä hetkellä sisärajojen yli Suomeen suuntautuva laiton maahantulo on volyymiltaan huomattavasti suurempaa kuin ulkorajoilla. Sisärajoilla tapahtuvaan laittomaan maahantuloon liittyvän rikostorjuntayhteistyön

---

<sup>3</sup> EU:n sisäisen turvallisuuden strategia 2010, s. 29; ks. myös EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet 2014, s. 18.

voidaan katsoa kuuluvan alueellisesti tutkimuksessa käsiteltävän yleiseurooppalaisen järjestelmän piiriin.<sup>4</sup>

Tutkimuksen kansainvälisenä viitekehyksenä toimivat kansainväliset eurooppalaiset oikeussäännöt. Alueellisena rajauksena toimivat Euroopan neuvoston jäsenvaltiot, koska niiden välillä on solmittu useita rikostorjuntaa koskevia sopimuksia. Lisäksi pääosa Suomen kahdenvälisistä rikostorjuntayhteistyötä koskevista sopimuksista on solmittu Euroopan neuvostoon kuuluvan maan kanssa. Tämän tutkimuksen kannalta on merkityksellistä myös se, että Venäjä on Euroopan neuvoston jäsenmaana mukana neuvoston sopimusjärjestelmän mukaisessa rikosoikeudellisessa yhteistyössä. Tämän vuoksi Venäjän kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön tutkiminen ei onnistu ilman yleiseurooppalaista viitekehystä. Rajat ylittävän rikollisuuden luonteesta johtuen saman rikoskokonaisuuden selvittämiseen saattaa osallistua useiden maiden viranomaisia yhtä aikaa.<sup>5</sup>

Euroopan neuvosto ja Euroopan unioni käsitellään työssä erillisinä alueellisina toisiinsa vaikuttavina toimijoina. Euroopan unionin oikeuden ja Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmän välille on kehittynyt viime vuosikymmenien aikana yhä enemmän yhteyksiä etenkin ihmisoikeuksiin liittyvissä asioissa. Näitä yhteyksiä lisäsi Lissabonissa vuonna 2007 tehty ja 1.12.2009 voimaan tullut sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (SopS 66–67/2009) (jäljempänä Lissabonin sopimus), joka poisti oikeudellisia esteitä EU:n liittymisestä muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18–19/1990).<sup>6</sup>

Euroopan unionin käsitteleminen yhtenä rikostorjuntayhteistyötä ohjaavana keskeisenä toimijana on tämän työn kannalta merkityksellistä seuraavien syiden vuoksi: Ensiksi Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä Euroopan unionista tuli oikeushenkilö, joka voi solmia jäsenvaltioita velvoittavia sopimuksia. Toiseksi Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unio-

---

<sup>4</sup> RVL strategia 2022, s. 5; ks. myös RVL:n TS 2015/TTS 2016–2019 suunnitteluperusteet s. 1; ks. myös Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2014 ja toiminta- ja taloussuunnitelma 2015–2018 liite 4. ”Kehitetään rikostorjunta- ja esitutkintayhteistyötä Venäjän viranomaisten ja erityisesti turvallisuuspalvelun kanssa.”

<sup>5</sup> Vieraiden valtioiden kanssa tehdyt sopimukset. Kahdenväliset sopimukset, 2009, s. 145–152; ks. myös Monenväliset sopimukset, 2009 s. 259–267. Yksi keskeisimmistä sopimuksista Strasbourgissa 20 päivänä huhtikuuta 1959 tehty keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus.

<sup>6</sup> Ojanen, 2010, s. 3–7. Ojasen mukaan Euroopan unionia ei voi kuvata sen paremmin liittovaltioksi kuin valtioliitoksikaan vaan sitä tulee luonnehtia erityislaatuiseksi oikeudellis-poliittiseksi toimijaksi; ks. myös Memorandum of Understanding between the Council of Europe and European union, s. 4–5.

nin toimivalta ulottuu myös oikeus- ja sisäasioihin.<sup>7</sup> Kolmanneksi on huomioitava Euroopan unionin yhteistyötavoitteet kolmansien maiden kanssa sisäisen turvallisuuden ulkoisena ulottuvuutena, jota kansallisia jatkotoimia pohtinut työryhmä kuvailee Venäjä yhteistyöhön painottuen seuraavasti:

*”Sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus on enenevässä määrin esillä EU:n yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Suomen näkökulmasta kysymys Venäjästä on aina olennainen kansainvälisen politiikan suhdanteista riippumatta. EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus tulevaisuudessa vain korostaisi tämän suhteen merkitystä. Eri politiikkalohkojen välistä yhteistyötä on syytä korostaa. Esimerkiksi yhtäältä rajaturvallisuus ja hallittu maahanmuutto ja toisaalta laitoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunta ja palauttaminen edellyttävät eri politiikka-alueiden välistä yhteistyötä.”*<sup>8</sup>

Kansainvälisen lentoliikenteen vuoksi Rajavartiolaitoksen toiminnan ja rikostorjunnan kannalta keskeisiä valtioita ja yhteistyöviranomaisia on myös työn rajauksen ulkopuolisissa maissa. Nämä Euroopan neuvostoon kuulumattomat valtiot rajataan työn ulkopuolelle kahdesta syystä: Ensiksi valtiosopimusten puuttuessa rikostorjuntayhteistyön tutkimus pohjautuisi pitkälti työssä muutoinkin esillä olevaan lakiin kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (4/1994) (jäljempänä rikosoikeusapulaki).<sup>9</sup> Toiseksi diplomityölle asetetut resurssit eivät mahdollista Euroopan neuvoston ulkopuolelle ulottuvaa tutkimusta vaan se jää mahdollisen jatkotutkimuksen varaan.

Diplomityöllä on sekä tekninen tiedonintressi että hermeneuttinen eli praktinen intressi. Ensimmäisessä työn tavoitteena on antaa perusteltu tulkintakannanotto valituista normeista ja tuottaa tietoa säädösten soveltamisesta sekä rationalisoida näiltä osin oikeusjärjestystä. Toissijaisesti tällä työllä pyritään lisäämään ymmärrystä Rajavartiolaitoksesta kansallisena ja kansainvälisenä rikostorjuntaviranomaisena Euroopan unionin ulkorajalla.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Sama, s.19–20.

<sup>8</sup> EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet 2014, s. 24.

<sup>9</sup> HE 61/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi; ks. myös Pajujoja, 1998, s. 82.

<sup>10</sup> Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet, s. 130–133 (alkuperäisjulkaisu Habermans, Jürgen: Technik und Wissenschaft als ”Ideologie” Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1968, 146–168). ”Empiiris-analyttisten tieteiden lähestymistapaan liittyy tekninen tiedonintressi, historiallis-hermeneuttisten tieteiden lähestymistapaan praktinen tiedonintressi ja kriittisesti orientoituvien tieteiden lähestymistapaan liittyy emansipatorinen tiedonintressi.” ”Empiiris-analyttisissä tieteissä on viitejärjestelmä, joka määrittelee kokemuseräisten väitteiden mer-

Rajavartiolaitoksen kansainvälisessä rikostorjuntayhteistyössä sovelletaan kansallisen lainsäädännön lisäksi valtiosopimuksia, jotka on valmisteltu, allekirjoitettu ja saatettu voimaan usean eri vuosikymmenien aikana. Eri aikakausina säädetty sekä voimaansaatettu oikeusnormisto ja nykypäivän rajat ylittävä rikollisuus toimivat työn tarkasteltavana viitekehyksenä ja antavat työlle historiasta nykypäivään kulkevan suunnan. Tässä työssä voimassa olevaksi oikeudeksi katsotaan 1.1.2015 voimassa olevat säädökset. Diplomityössä käsitellyt tapausesimerkit ovat tapahtuneet vuoden 2005 jälkeen, koska tuolloin rajavartiolain voimaansaatamisen myötä Rajavartiolaitokselle säädettiin toimivalta myös laajojen rikosasioiden esitutkintaan<sup>11</sup>. Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta on merkittävää, että vuoden 2014 alussa tulivat voimaan uusi esitutkintalaki (805/2011), pakkokeinolaki (806/2011) ja poliisilaki (872/2011). Samassa yhteydessä säädettiin uudistuksen vaatimat välttämättömät muutokset myös rajavartiolakiin.<sup>12</sup>

## 1.2 Tutkimuksen näkökulma

Diplomityön näkökulma on Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävissä. Asiaa tarkastellaan pääasiassa tiedonhankinnan, rikostiedustelun ja esitutkinnan näkökulmista. Luvussa 1.3 esitettävää tutkimuskysymystä lähestytään kansallisen lainsäädännön ja valtiosopimusten kautta ja pyritään löytämään rikostorjuntayhteistyön mahdollisuuksia ja rajoitteita. Rikostorjunnaksi käsitetään tässä työssä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen<sup>13</sup>. Näkökulman valinnan vuoksi diplomityössä korostuu Rajavartiolaitosta koskevien säädösten käsittely.

---

*kityksen ja antaa säännöt sekä teorioiden muodostamiselle että niiden todentamiselle.”; ks. myös Miettinen 2004, s. 6–7. ”Oikeustieteeseen sovellettuna tekninen tiedonintressi voi tarkoittaa sellaista lain opillista tutkimusta, jonka tavoitteena on muodostaa perusteltu tulkinta valituista normilauseista, ennustaa samalla tuomioistuinten ratkaisuja ja rationalisoida näiltä osin oikeusjärjestystä. Hermeneuttinen lähestymistapa voi oikeustieteessä tarkoittaa esimerkiksi oikeushistoriallista tai oikeussosiologista tutkimusta, jossa tehdään ymmärrettäväksi lain muotoutuminen tiettyyn asuun tai sanktiokäytäntöjen alueellisten vaihteluiden taustat.”*

<sup>11</sup> HE 6/2005 vp. Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, s. 58.

<sup>12</sup> HE 222/2010 vp. Yleisperustelut, s.13.

<sup>13</sup> POLL 1 luku 1 § 1 mom.; ks. myös PTR-laki 1 § 1 mom. Syyteharkintaan saattaminen on mukana määritelmässä, koska se kuuluu esitutkintaviranomaisen tehtäviin ja tutkimuksessa käsitellään yhteistyötä syyttäjän kanssa.

Koska tutkimuksessa käsitellään rikostorjuntaa sekä säädösten että tapausesimerkkien tasolla, tutkimuksen voidaan katsoa kuuluvan suurimmalta osalta rikosoikeuden alaan. Toisaalta käsiteltävien valtiosopimusten sekä Euroopan unionin oikeuden tarkastelun vuoksi työssä on paljon kansainvälisen oikeuden alaan kuuluvia asioita. Jarmo Koistinen on väitöskirjassaan ”*Talousrikos Venäjällä*” nimittänyt Suomen ja Venäjän rikosoikeudellista sääntelyä Euroopan neuvoston piirissä rajat ylittäväksi rikosoikeudeksi, jonka perusteella yksilöä ei voida yksin saattaa kansainvälisen rikosoikeuden tapaan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Koistinen pitää rajat ylittävää rikosoikeutta epäsuorana oikeudellisena järjestelmänä, joka perustuu sekä valtioiden välisiin sitoumuksiin eli valtiosopimuksiin että kansallisiin rikosoikeuden säädöksiin. Kansainväliset rikokset jaetaan kansainvälisellä rikosoikeudella säänneltäviin ydinrikoksiin ja rikoksiin, joilla on kansainvälinen ulottuvuus. Neil Boister on artikkelissaan ”*Transnational Criminal Law*” esittänyt, että kansainvälisen ulottuvuuden rikosoikeutta voitaisiin nimittää rajat ylittäväksi rikosoikeudeksi samalla tavoin kuin kriminologiassa käytetään termiä rajat ylittävä rikollisuus.<sup>14</sup>

### 1.3 Tutkimuskysymys

Diplomityön tavoitteena on tuottaa jäsenneiltyä tietoa ja tulkintakannanottoja Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön oikeudellisesta perustasta sen toimiessa rikostorjuntaviranomaisena Euroopan unionin Venäjän vastaisella ulkorajalla. Tutkimuskysymys voidaan muotoilla seuraavasti: ”Mitkä eurooppalaiset oikeusnormit säätelevät Rajavartiolaitoksen kansainvälistä rikostorjuntayhteistyötä Euroopan ja erityisesti Venäjän viranomaisten kanssa ja miten niitä tulee tulkita, soveltaa ja kehittää?”

Vastauksen saaminen tutkimuskysymykseen edellyttää vastauksia seuraaviin alakysymyksiin:

- mistä muodostuu Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön kansallinen säädöspohja?
- mistä muodostuu Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön eurooppalainen säädöspohja?
- mitä eurooppalaisissa säädöksissä säädetään Rajavartiolaitoksen kansainvälisestä rikostorjuntayhteistyöstä?

---

<sup>14</sup> Koistinen, 2012, s. 3–4; ks. myös Boister, 2003, s 953–976. Boisterin mukaan rajat ylittävä rikollisuus on jatkuvasti kasvava ilmiö, jonka vuoksi rajat ylittävää rikosoikeutta voidaan luultavasti pitää merkittävimpänä rikosoikeudellisia normeja globalisoivana mekanismina.



- mitä eurooppalaisissa säädöksissä säädetään Rajavartiolaitoksen kansainvälisestä rikostorjuntayhteistyöstä Venäjän viranomaisten kanssa?
- mitä Suomen ja Venäjän kahdenväliset valtiosopimukset säätelevät Rajavartiolaitoksen kansainvälisestä rikostorjuntayhteistyöstä?
- miten Rajavartiolaitoksen kansainvälisessä rikostorjuntayhteistyössä tulee tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä ja kansainvälisiä oikeussääntöjä?
- miten kansallista lainsäädäntöä ja kansainvälisiä oikeussääntöjä tulisi kehittää Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön tehostamiseksi?

Jotta tutkimukselle olisi käyttöä myös käytännön soveltamistilanteissa ja yhteistyön kehittämisessä, on tutkimuksen loppuun koottu keskeisiä tutkimuskysymysten kautta saatuja tulkin-  
toja ja tutkijan johtopäätöksiä rikostorjuntayhteistyön kehittämisen mahdollisuuksista ja rajoitteista.

#### 1.4 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tutkimusmenetelmänä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jolla tarkoitetaan voimassa olevien oikeussääntöjen systematisointia ja tulkintaa. Tässä tutkimuksessa systematisointi tarkoittaa Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviä koskevien kansallisten lakien, kahdenvälisten valtiosopimusten, Euroopan neuvoston valtiosopimusten ja Euroopan unionin ylikansallisen sääntelyn järjestämistä ristiriidattomaksi kokonaisuudeksi. Kun yksittäistä asiaa koskevat säännökset on järjestetty kokonaisuudeksi, esitetään asiaa koskevat tulkintakannanotot. Tulkintakannanottojen jälkeen tutkitaan valittujen säännösten soveltamista esimerkkitapausten perusteella ja verrataan käytännön soveltamista työssä esitettyihin tulkintoihin. Työn lopulla pohditaan kansallisen säädöskokonaisuuden ja kansainvälisten oikeussääntöjen kehittämistarpeita.<sup>15</sup>

Tutkimuksessa säädöksiä on systematisoitu alueellisiksi järjestelmiksi lajittelemalla ne ensin alueellisiin järjestöihin ja valtiosopimuksiin perustuviin yhteistyökehiin. Tarkempi kuvaus yhteistyökehistä on esitetty luvussa 3. Voimassa olevan säädöskokoelman ja tutkimuskirjallisuuden perusteella on selvitetty kustakin yhteistyökehään kuuluvasta alueellisesta järjestelmästä sellaiset säädökset, joilla voi olla todellisia vaikutuksia Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan käytännön toteuttamiseen. Käymällä kaikki alueelliset yhteistyökehät ja niiden piirissä tehdyt säädökset järjestelmällisesti läpi sekä perehtymällä säädösten soveltamisalaan on kyet-

---

<sup>15</sup> Husa ym. 2008, s. 20.

ty vastaamaan kysymykseen, mistä ylipäänsä muodostuu Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön säädöspohja. Säädösten tarkempi systematisointi on toteutettu taulukoimalla Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kannalta keskeiset säännökset sisältöineen. Samaa taulukkoon on liitetty myös säännökset yhteydenpitojärjestyksestä. Kaikkien kansainvälisten alueellisten yhteistyökehien säädökset on kirjattu samaan taulukkoon, jolloin taulukkolaskennan lajittelutyökalun avulla on ollut mahdollista poimia yksittäinen rikostorjunnan toimenpide ja kaikki sitä koskevat säännökset. Tällä tarkemmalla säädösten systematisoinnilla on kyetty vastaamaan tutkimuskysymykseen, mitä kussakin säädöksessä rikostorjuntayhteistyöstä tarkemmin säädetään. Yksittäisen säännöksen tulkintaa ja soveltamista on selvitetty kirjallisuuden, säännöksen esitöiden ja käytännön soveltamisesta saatujen tietojen perusteella. Näiden tietojen perusteella on esitetty tulkintakannanottoja eri säännöksistä. Lukujen johtopäätöksissä on esitetty Rajavartiolaitoksen näkökulmasta keskeiset havainnot eri sopimusten soveltamisalasta rajoituksineen. Johtopäätöksissä on myös esitetty eri sopimusten toimivaltaiset viranomaiset sekä havainnot yhteydenpitojärjestyksestä. Tulkinnan ja soveltamisen osalta on johtopäätöksissä keskitytty erityisesti sellaisiin säännöksiin, joiden tulkinta ei ole yksiselitteistä tai säännös tarvitsisi jonkun esitetyn seikan perusteella muutoksia.

Aulis Aarnion mukaan lainsäädäntökoneisto on liian raskas ja hidasliikkeinen kyetäkseen vastaamaan riittävän joutuisasti yhteiskunnasta nouseviin uudistusvaatimuksiin. Tämän hitauden johdosta syntyy jännitteitä normien ja vallitsevan todellisuuden välille. Aarnion mukaan juuri säännösten tulkinnalla pyritään purkamaan mainittua jännitettä.<sup>16</sup> Neil Boister on todennut, että rajat ylittävää rikosoikeutta voidaan luultavasti pitää merkittävimpana rikosoikeudellisia normeja globalisoivana mekanismina<sup>17</sup>. Tässä työssä tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää tulkintakannanottoja, jotka perustuvat eri aikakausina säädettyihin kansallisiin ja kansainvälisiin säännöksiin. Suomen sisäisen turvallisuutta käsittelevien julkaisujen arviot rajat ylittävän rikollisuuden kehittymisestä, Boisterin näkemys rajat ylittävän rikosoikeuden globalisoitumisesta ja Aarnion näkemys lainsäädäntökoneiston hitaudesta ovat juuri niitä elementtejä, joiden vuoksi tutkimuskysymyksiin vastatessa on oma paikkansa tutkimuksellisille tulkinnoille.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Aarnio, 1989, s. 19. Aarnio kirjoittaa normien ja yhteiskuntatodellisuuden välille syntyneen jännitteen purkamisesta soveltamisen ja tutkimuksen keinoin seuraavasti: ”Tätä jännitettä ei voida purkaa muutoin kuin joustamalla lain kirjaimesta. Sanalla sanoen, tulkitsemalla lainsäädännöksiä. Juuri siinä piilee lain soveltamisen – ja tutkimuksen – oikeutta luova, sitä kehittävä tehtävä.”

<sup>17</sup> Boister, 2003, s 953–976.

<sup>18</sup> EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet 2014, s. 12; ks. myös Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012, s. 26.

Oikeudellisia kysymyksiä käsittelevä opetus ja tutkimustyö on Maanpuolustuskorkeakoululla käsitetty osaksi sotatieteellistä johtamisoppia<sup>19</sup>. Rikostorjuntatehtävien johtaminen edellyttää tuekseen toiminnan oikeudellisen taustan tuntemusta. Erityisesti tutkinnanjohtajien vastuu esitutkinnan lainmukaisuudesta on erittäin merkittävä. Tämä vastuu pitää sisällään myös kansainvälisen viranomaisyhteistyön.<sup>20</sup> Tutkimusta on pyritty suuntaamaan lähemmäs käytännön rikostorjuntatyötä ja siihen sisältyy myös tapauksiin perustuva osuus, jossa verrataan tutkimuksen tulkintoja käytännön rikostorjuntayhteistyön tapauksiin<sup>21</sup>. Kaijus Ervasti on kirjoittamansa artikkelin ”*Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä*” johtopäätöksissä todennut, että on tarpeen tietää, miten oikeusjärjestys toimii todellisuudessa ja miten lainsäädäntö toteutuu käytännössä<sup>22</sup>. Työn kannalta on tarkoituksenmukaista tarkastella juurikin tämän kansainvälisten ja kansallisten säädösten muodostaman järjestelmän toimintaa käytännön tapausten valossa, koska asia on tullut ajankohtaiseksi vuodesta 2005 alkaen ja käytänteet ovat vasta muotoutumassa<sup>23</sup>. Käytännön tapauksia on tutkittu asiakirjoihin pohjautuen sekä käytännön rikostorjuntatyötä tekevien tutkinnanjohtajatasoisten henkilöiden teemahaastatteluin. Tarkoituksena on ollut selvittää erilaisten käytännön instrumenttien soveltamista eri tilanteissa.

---

<sup>19</sup> Takamaa 2006, s.178.

<sup>20</sup> Eduskunta hyväksyi 15.3.2011 uuden esitutkintalain (805/2011), pakkokeinolain (806/2011) ja poliisilain (872/2011). Lait tulivat voimaan vuoden 2014 alussa. Valtakunnansyyttäjänviraston ja Poliisihallituksen välillä sovittiin yhteisen säädösmuutosten voimaantuloon liittyvän koulutus hankkeen perustamisesta. Hanke sai nimekseen ”Ponnistus 2014”. Ote koulutusmateriaalista: ”*Uuden lain myötä tutkinnanjohtajan päätösvaltaa koskeva sääntely on kautta esitutkintalain aiempaa kattavampaa. Lisäksi esitutkintalaissa erikseen mainittujen tutkinnanjohtajan tehtävien lisäksi tutkinnanjohtajan tehtäviin katsotaan kuuluvan ilman erillistä sääntelyäkin sellaisia tehtäviä, jotka hänen asemansa nojalla on tarkoituksenmukaista liittää tutkinnanjohtajan tehtäviksi. Näitä ovat esimerkiksi yhteyden pitäminen viralliseen syyttäjään, asianosaisten avustajiin, tuomioistuimeen sekä muu viranomaisyhteistyö. Tutkinnanjohtajan tehtävänä on myös määrätä tutkinnan suuntaamisesta ja toteuttamisesta aina toimenpidevalikoimasta ja niiden tärkeysjärjestyksestä. Tutkinnanjohtajalla on myös velvollisuus valvoa, että esitutkinta tulee suoritetuksi oikein, toisin sanoen, tutkinnanjohtajalla on vastuu esitutkinnan oikeellisuudesta. Käytännössä tutkinnanjohtaja siis päättää esitutkinnan aikana monista asianosaisten oikeusturvaan merkittävällä tavalla vaikuttavista asioista. Tutkinnanjohtajan valvontatehtävä ulottuu myös siihen, että tutkijat hoitavat tehtävänsä lain mukaisesti ja joutuisasti. Tutkinnanjohtaja saattaa joutua rikosvastuuseen valvontavelvollisuutensa laiminlyönnistä.*” ks. myös POHA määräys 10.6.2011, s. 4. ”*Vieraalle valtiolle tehtävän pyynnön laatii ja pyynnön sisällöstä vastaa rikosasian tutkinnanjohtaja tai muu asiaa hoitava päällystöön kuuluva poliisimies.*”

<sup>21</sup> Järvinen ja Järvinen 2004, s. 58–61. Menetelmä on teorioita testaavan case-tutkimuksen kaltainen. Tutkimuksessa on yhden teorian sijaan esitetty useita tulkintoja eri säädöksistä.

<sup>22</sup> Ervasti 1998, s. 364–388.

<sup>23</sup> HE 6/2005 vp. Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, s. 58.

Diplomityön lähdeaineisto muodostuu kansallisista ja kansainvälisistä säädöksistä sekä niiden esitöistä. Valtiosopimusten kansalliset esityöt eivät ole yhtä eheitä kuin kansallisen lainsäädännön esityöt. Valtiosopimusten kansalliset esityöt ovat pääasiassa työmuistioita ja eri viranomaisten lausuntoja. Vaikka työ pitäytyykin voimassa olevan oikeuden tarkastelussa, on työssä käsitelty säädösten tulkittavuuden ja työn luettavuuden parantamiseksi joidenkin säädösten esitöitä ja valmistelun vaiheita. Oikeuslähteiden erilaisuudesta johtuen tulee työssä esille oikeuslähteiden yhdistelmäteoria, jossa formaalisten, materiaalisten ja reaalisten oikeuslähteiden käyttö lomittuu hermeneuttisena jatkumona eli edellisen toiminnan tulos on seuraavan lähtökohta. Formaalisia oikeuslähteitä työssä edustavat laki, kansainväliset sopimukset ja niiden esityöt. Materiaalisia lähteitä ovat oikeustieteellinen kirjallisuus, ennakkotapaukset ja oikeusperiaatteet. Reaalisia lähteitä tässä työssä ovat vakiintuneet ja ennakoitavat kansainväliset viranomaiskäytännöt.<sup>24</sup>

Koska valtiosopimusten esityöt koostuvat usean ministeriön ja niiden alaisten virastojen diaariin viedyistä asiakirjoista ja myös työkappaleiksi laadituista muistioista, joita on laadittu usealla eri vuosikymmenellä, lähteet on nimetty asiakirjan yksilöimiseksi nimen, allekirjoituspäivämäärän ja viraston tai allekirjoittajan mukaan. Asiakirjalähteet, jotka on tulkittu viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitetuiksi ja jotka näin ollen eivät ole virallisia asiakirjoja, on kopioitu tutkijan lähdemateriaaliin. Sopimusten esitöistä on löytynyt muistioita, joista ei käy ilmi edes muistion laatijan nimeä. Myös nämä muistiot on tulkittu viranomaisen sisäisiksi työkappaleiksi.<sup>25</sup>

Tutkimukseen liittyvät haastattelut olivat teemahaastatteluja, joissa haastateltavalla oli etukäteen tiedossa aihealueet ja pääkysymykset. Haastateltaviksi valittiin asiantuntijoita, joilla on syvälinen perehtyneisyys tutkittavana olevaan aiheeseen. Haastattelut olivat samalla osa tutkimuksen muiden lähteiden luotettavuuden arviointia ja vertailua. Tutkimukseen liittyvät kyselyt koskivat yksittäisiin asioihin liittyvän menettelyn tai tulkinnan selvittämistä. Kyselyt suunnattiin haastattelujen tapaan rikostorjuntayhteistyön asiantuntijoille.

Julkisen hallinnon virastoista käytetään tekstissä yleisesti sen nykyistä nimeä. Sen sijaan lähdeluettelossa ja viittauksissa käytetään nimeä, joka on ollut viraston käytössä sillä hetkellä

---

<sup>24</sup> Tolonen, 2003, s. 99–101.

<sup>25</sup> Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1 luku 5 §. Lain mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja.

kun lähdeluettelossa esitetty asiakirja on julkaistu. Edellä mainitusta poikkeava menettely on merkitty lähdeviittaukseen. Työn kannalta keskeisin nimenmuutos tapahtui vuoden 2014 alussa kun sisäasiainministeriön nimi muuttui sisäministeriöksi. Säädöksistä käytetään koko nimeä ja numeroa sen esiintyessä ensimmäistä kertaa säädöstä käsittelevässä luvussa. Muutoin tekstissä käytetään säädöksistä lyhennettyjä nimiä. Keskeiset lyhenteet on esitetty työn alussa olevassa luettelossa.

Diplomityötä varten on Rajavartiolaitoksen tutkimustoimintaa koskevan määräyksen mukaisesti haettu tutkimuslupaa, jonka Raja- ja merivartiokoulun johtaja on myöntänyt 1.9.2014. Tutkimusluvan mukaisesti tutkijalla on ollut oikeus perehtyä Rajavartiolaitoksessa laadittuihin Suomen ja Venäjän rajavirtioviranomaisten toimintaa koskeviin muistioihin, pöytäkirjoihin sekä kirjeenvaihtoon.<sup>26</sup> Työtä varten on anottu tutkimuslupaa myös Poliisihallitukselta. Poliisihallitus on 19.8.2014 myöntänyt luvan haastattelujen/kyselyiden tekemiseksi poliisin henkilöstölle esitetyssä tutkimustarkoituksessa sekä oikeuden tutustua aiheita koskeviin poliisin ohjeisiin ja määräyksiin.<sup>27</sup> Venäjän Federaation Rajavartiopalvelulle (jäljempänä Venäjän Rajavartiopalvelu) toteutetun kyselyn ja haastattelun mahdollisti Suomen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun tutkimus- ja koulutusosalatyöryhmän allekirjoittama pöytäkirja<sup>28</sup>.

## 1.5 Aikaisempi tutkimus

Käsittelin esiupseerikurssin tutkielmassani vuonna 2014 Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyön oikeudellista perustaa. Erityisesti tutkin Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestyssopimuksen (SopS 32/1960) sekä Suomen ja Venäjän välisen rikostorjuntasopimuksen (SopS 12/1994) tulkintaa ja soveltamista Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa. Lisäksi tutkimuksessa käsiteltiin Suomen ja Venäjän välistä oikeusapua koskevia valtiosopimuksia niiltä osin kun ne koskivat Rajavartiolaitosta esitutkintaviranomaisena. Tutkielmassa tarkastelun kohteena olivat niin ikään Suomen kansalliset säädökset, jotka muodostavat osan kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön oikeudellisesta perustasta. Tutkielman johtopäätöksissä todettiin, että kansalliset tulkintakannanotot rikostorjuntasopimuksen nojalla tehtä-

---

<sup>26</sup> RVLPAK B.20 23.11.2010, s. 3. Määräyksen mukaan lupa tarvitaan, mikäli on tarve perehtyä materiaaliin, joka ei ole julkista.

<sup>27</sup> POHA tutkimuslupa 19.8.2014.

<sup>28</sup> Pöytäkirja 24.9.2014. Pöytäkirjan allekirjoittivat Venäjän Turvallisuuspalvelun Golitsynon rajavirtioinstitutiin johtaja kenraalimajuri Kostrikov ja Raja- ja merivartiokoulun johtaja eversti Tolvanen. Kysely ja haastattelu toteutettiin tutkijan aloitteesta.

vissä toimenpiteissä olivat tapauskohtaisia ja kansallisestikin erilaisia. Tutkielman arvostelussa todettiin, että jatkotutkimuksessa toisen viranomaisen soveltamiskäytännöstä on löydettävissä nyt tehdyille tulkinnoille vielä mielenkiintoista ja asiaan vaikuttavaa lisääaineistoa.<sup>29</sup> Olen tähän diplomityöhön liittänyt osia esiupseerikurssilla vuonna 2014 tekemästäni tutkielmasta joko muokattuna tai suoraan lainattuna.

Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön oikeudellista perustaa ei ole lainopillisesti tekemääni esiupseerikurssin tutkielmaa lukuun ottamatta aiemmin tutkittu. Asiaa on tutkimusta tehtäessä selvitetty hakemalla tutkimustöitä muun muassa asiasanoilla ”*rajajärjestyssopimus*”, ”*rikostorjuntasopimus*” ja ”*Rajavartiolaitos*” Kansalliskirjaston ylläpitämästä julkaisuarkistosta, kirjastojen yhteistietokannasta<sup>30</sup>, Poliisiammattikorkeakoulun kirjaston hakutietokannasta sekä Edilex palvelun tietokannasta.

Suomen ja Venäjän välistä oikeusapua on tutkinut Merja Norros oikeusministeriön julkaisemassa oikeustieteen lisensiaattitutkimuksessa. Tutkimuksessa tutkittiin, kuinka Venäjällä on pantu täytäntöön Euroopan neuvoston rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva sopimus ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva yleissopimus (jäljempänä eurooppalainen yleissopimus), jotka tulivat Venäjällä voimaan vuonna 2000.<sup>31</sup>

Poliisin kansainvälisestä toiminnasta aiheeseen liittyen on tehty useita tutkimuksia. Nina Keskinen Lapin yliopistossa vuonna 2007 tekemässä pro gradu -työssä tutkittiin kansainvälisen oikeusavun ja virka-avun välistä rajanvetoa sekä poliisin kansainvälistä tiedonvaihtoa ja siinä käytettäviä tiedonvaihtokanavia<sup>32</sup>. Venäjän rikosoikeusjärjestelmään ja oikeusvertailuun erikoistunut tutkija Jarmo Koistinen on väitöskirjassaan tehnyt oikeusvertailevan tutkimuksen talousrikosten rangaistavuudesta Suomessa ja Venäjällä. Työssä on käsitelty myös Venäjän rikoslainsäädännön historiaa ja nykytilaa.<sup>33</sup> Jussi Pajuoja on käsitellyt vuonna 1998 julkaisussa kirjassaan ”*Keskistetyistä järjestelmästä suoriin yhteyksiin*” poliisin toimintaa kansainvälisenä rikosoikeusapuviranomaisena Euroopassa kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten pohjalta. Pajuojan kirja on loppuraportti Keskusrikospoliisin tutkimushank-

<sup>29</sup> Kapt Tiittasen tutkielman arviointi 10.5.2014.

<sup>30</sup> Melinda on suomalaisten kirjastojen yhteistietokanta. Se sisältää Suomen kansallisbibliografian sekä viitetiedot yliopistokirjastojen, yhteiskirjastojen, Eduskunnan kirjaston, Varastokirjaston ja Tilastokirjaston tietokantoihin sisältyvistä aineistoista.

<sup>31</sup> Norros 2004, s. 1.

<sup>32</sup> Keskinen 2007, s. 1–4.

<sup>33</sup> Koistinen 2012, s. 1–5.

keessa ”*Kansainväliset rikosasiat*”. Vaikka Pajuojan teos on jo yli 15 vuoden ikäinen, perustuvat siinä esitetyt keskeiset tulkinnat tälläkin hetkellä voimassa oleviin säädöksiin. Lähinnä Euroopan unionin puitteissa on kuitenkin säädetty Pajuojan kirjan jälkeen uusia rikosoikeusavun instrumentteja.<sup>34</sup>

Euroopan unionin rikosoikeusavun ja virka-avun uudempaa tutkimusta edustaa Erkki Hämäläisen teos ”*Eurooppalaistuva lainvalvonta*” vuodelta 2009, josta tähän tutkimukseen on saatu arvokasta tietoa Euroopan unionin säädöksistä ja niiden kansallisesta toimeenpanosta. Hämäläisen käytännönläheinen tutkinnanjohtajanäkökulma on tuonut teokselle lisää lähdearvoa myös tätä tutkimusta ajatellen.<sup>35</sup>

Anna-Liisa Heusala ja Jarmo Koistinen ovat tutkineet Suomen ja Venäjän rajat ylittävän rikostorjunnan oikeudellisia ja hallinnollisia rajoitteita sekä analysoineet toimintaa sääntelevien lakien eroja ja lakien toimeenpanoon liittyviä haasteita. Tutkimuksen pääaineisto on kerätty haastatteleamalla Venäjällä toimivia ja toimineita suomalaisia poliisiyhdyshenkilöitä. Tutkimuksen päätuloksena he ovat esittäneet, että yhdyshenkilöiden voimakkaasta sitoutumisesta huolimatta nykyisen tutkintayhteistyön ja modernin ennakoivan ja joustavan turvallisuusyhteistyön välillä on kuilu. Tämän vuoksi yhteistyön kehittäminen yhteiset tutkintaryhmät mahdollistavalle tasolle on nähty vaikeaksi.<sup>36</sup>

Poliisiammattikorkeakoulu ja Raja- ja merivartiokoulu julkaisivat yhteistyönä vuonna 2008 Anna-Liisa Heusalan, Anja Lohinivan ja Antti Malmin tekemän tutkimuksen siitä, miten Suomen ja Venäjän rajaturvallisuusviranomaiset toimivat omissa maissaan ja rajat ylittävässä yhteistyössä. Tutkimuksessa käytiin ensimmäistä kertaa läpi Suomen Poliisin<sup>37</sup>, Tullin ja Rajavartiolaitoksen sekä Venäjän Miliisin, Rajavartiopalvelun ja Tullin tehtävät ja asemat sekä analysoitiin niiden yhteistyötä omissa maissaan ja rajan ylitse. Tutkimuksen aineistona ovat olleet viralliset asiakirjat sekä viranomaishaastattelut, jotka on toteutettu Suomessa ja Venäjällä. Tutkimus avasi vuonna 2008 uuden alueen niin hallinnon kuin Venäjänkin tutkimuksessa. Tutkimuksessa käsitellään Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyötä enemmän toiminnan kuin säädösten näkökulmasta.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Pajuoja 1998, s. 5.

<sup>35</sup> Hämäläinen 2009, s. 5.

<sup>36</sup> Heusala ja Koistinen 2014, s. 147.

<sup>37</sup> Poliisi on tutkimuksessa kirjoitettu isolla alkukirjaimelle sen tarkoittaessa Suomen Poliisia valtion keskusvirastona. Valtion keskushallinnon virastot on kirjoitettu pääosin isolla kirjaimella ja ministeriöt pienellä.

<sup>38</sup> Heusala ym. 2008, s. 7–10.

## 2. KANSALLISET SÄÄDÖKSET JA RAJAVARTIOLAITOKSEN RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖ

### 2.1 Oikeusavun ja virka-avun käsitteistä

Kansainvälisellä rikosoikeusavun käsitteellä ei ole kansainvälisesti vakiintunutta määritelmää, koska oikeusavun sisältö ja toiminnan puitteet vaihtelevat eri maiden kesken. Kuitenkin oikeusavun ja virka-avun käsitteitä on kansallisesti käytetty selventämään kansainvälisen yhteistyön muotoihin liittyviä eroavaisuuksia.<sup>39</sup> Kansainvälisellä oikeusavulla on perinteisesti käsitetty tarkoitettavan tuomioistuinten ja syyttäjien välistä yhteistyötä eikä esitutkintaviranomaisen toiminta ole kuulunut edes laajan oikeusapukäsitteen sisälle. Kansallisesti asiassa tapahtui muutos, kun Suomessa säädettiin laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (4/1994) (jäljempänä rikosoikeusapulaki). Rikosoikeusapulaki säädettiin sekä kansallisesti että kansainvälisesti lainsäädännölliseen tyhjiöön ja sillä pyrittiin luomaan Suomen sisälle yhtenäinen oikeusapujärjestelmä. Rikosoikeusapulaki sekä Suomen eurooppalaiseen yleissopimukseen tekemä selitys muuttivat Suomen kansallista ajattelutapaa ja Suomessa omaksuttiin erittäin laaja oikeusviranomaisen käsite, jossa oikeusviranomaisiksi katsottiin kuuluvan myös esitutkintaviranomaiset.<sup>40</sup>

Sisäasiainministeriön määräyksessä, joka käsittelee poliisin kansainvälistä yhteistoimintaa rikosten selvittämiseksi, kansainvälisellä oikeusavulla tarkoitetaan jo tapahtuneen rikoksen selvittämisen yhteistoimintaa ja kansainvälinen virka-apu käsittää muun esitutkintaa edistävän tiedonvaihdon<sup>41</sup>. Kansainvälinen oikeusapu on eurooppalaisen yleissopimuksen mukaan tarkoitettu esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin yhteistyön välineeksi<sup>42</sup>.

Kansainvälisiä rikosoikeusapuasioita käsitellyt koordinointityöryhmä on jättämässään mietinnössä todennut, että poliisin toimivalta kansainvälisen virka-avun antamiseen perustuu poliisilakiin. Työryhmän mukaan erottelu oikeusapuun ja virka-apuun voidaan tehdä toisaalta instrumenteittain ja toisaalta toimenpiteittäin. Instrumenteittain erottelu tarkoittaa, että virka-

---

<sup>39</sup> OM työryhmän mietintö 2000, s. 36.

<sup>40</sup> Pajuoja 1998, s. 122 ja 131; ks. myös Keskinen 2007, s. 12. Rikosoikeusapulain 1 luvun 5 §:n mukaan oikeusapupyynnön vieraalle valtiolle voi tehdä myös esitutkintaviranomainen.

<sup>41</sup> POHA määräys 2011, s.1.

<sup>42</sup> HE 61/1993 vp. Yleisperustelut.



apuinstrumenteiksi voidaan katsoa ne kansainvälistä yhteistyötä koskevat sopimukset, niiden sisältämät määräykset ja tavanomaisoikeudellisiksi muodostuneet järjestelyt, joissa toimenpiteitä pyytävinä viranomaisina voivat Suomessa olla vain Poliisi tai sen lisäksi enintään Tulli ja Rajavartiolaitos. Näin ollen puhtaasti virka-apuun kuuluisivat toimenpiteet, jotka olisivat mahdollisia rajavartiomiehelle muutenkin kuin esitutkintaviranomaisena toimiessaan. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tehtävät ovat rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Näistä selkeästi esitutkinnan ulkopuolelle jäävät rikoksen ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi tehtävät toimenpiteet. Puhtaasti virka-apua olisivat näin tulkittuna rikoksen ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi tehtävät toimenpiteet.<sup>43</sup>

Edellisen kappaleen mukaisesti linjattuna rajanveto virka-avun ja oikeusavun välillä on selvä, mutta käytännön tilanteissa on joskus vaikea erottaa, milloin toimenpiteet erityisesti rikostiedustelun osalta kohdistuvat rikoksen ennalta estämiseen ja milloin käynnissä olevaan esitutkintaan. Rikostutkinnan yhteydessä saatetaan saada viitteitä toiminnasta, jossa rikos ei ole välttämättä edes tapahtunut, mutta sitä ollaan valmistelemaan. Tällaisen tapahtuman selvittämistä esitutkinnan yhteydessä ei voida yksiselitteisesti pitää oikeusapuna. Toisen rajatapauksen muodostavat poliisilain 4 luvussa säädetyt tekninen valvonta ja tiedonsaantioikeudet sekä 5 luvussa säädetyt salaiset tiedonhankintakeinot. Keskinen on vuonna 2007 tekemässään tutkimuksessa katsonut, että tiedonhankintatapojen kohde ja jatkuvuus määrittävät kuuluuko toimenpide virka- vai oikeusapuun. Keskinen on kuitenkin katsonut, että henkilön yksilönsuojaan puuttuminen rikosprosessuaalisella pakkokeinoilla tai poliisilakiin perustuvalla rikosprosessuaaliseen pakkokeinoon rinnastuvalla toimenpiteellä vaatii aina oikeusapupyynnön mukaisen menettelyn. Samoin Keskinen on tutkimuksessaan sisäasiainministeriön määräykseen nojautuen katsonut kuulustelujen kuuluvan oikeusavulla pyydettäviin toimenpiteisiin.<sup>44</sup> Toisaalta tämän tutkimuksen muiden lähteiden perusteella voidaan todeta että poliisin tiedonhankintaa ja kuulusteluja ei voida yksiselitteisesti määritellä kuuluvaksi yksinomaan virka- tai oikeusapuun. Oikeusavun etusija näyttäisi liittyvän erityisesti todisteiden hankintaan ja siihen, että Suomesta poiketen suurimmassa osassa Euroopan maissa pyynnön täytäntöönpanosta

---

<sup>43</sup> OM työryhmän mietintö 2000, s. 42; ks. myös POLL 9 luvun 9 § ja HE 224/2010 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 157 sekä HE 57/1994 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 52§. Kansainvälisellä sopimuksella ei voida luoda toimivaltaa voimassa olevasta lainsäädännöstä poikkeavalla tavalla.

<sup>44</sup> Keskinen 2007, s. 10 ja 17. Keskinen mukaan käytännössä yksittäisen jutun esitutkinnassa muun muassa ulkomaisen epäillyn henkilöllisyyden selvittäminen sormenjälkien tai DNA-näytteen avulla, sekä aseisiin ja ajoneuvoihin liittyvät tiedustelut on katsottu virka-avuksi. Teknisellä valvonnalla saadut tiedot sekä olinpaikan selvittämispyynnöt ovat niin ikään virka-avun piiriin kuuluvia; ks. myös SM määräys 18.10.2004; ks. myös Rantanen 2002, s. 21–27. Hallintopakko ja rikosprosessuaalinen pakko poliisitoiminnassa.

päättää poliisiviranomaisen sijaan oikeusviranomainen. Näin ollen esimerkiksi esitutkintapöytäkirjaan liitettävänä aineistona kuulustelupöytäkirjaa pidetään lähtökohtaisesti oikeusavun nojalla pyydettyinä asiakirjana.<sup>45</sup>

## 2.2 Rikosoikeusapulaki

Rikosoikeusapulain säätämisen taustalla oli ajatus tehokkaasta, joustavasta ja laajasta oikeusavusta, joka pitäisi sisällään myös pääosan poliisin kansainvälisestä toiminnasta. Pajuoja on vuonna 1998 julkaistussa kirjassa kuvannut rikosoikeusapulain olevan avoimuuden periaatteelle rakennettu, mikä ilmenee seuraavien seikkojen perusteella: oikeusapuasioissa ei vaadita Suomen ja toisen valtion välistä sopimusta; oikeusavun antaminen ei edellytä vastavuoroisuutta; vieraan valtion viranomaiset voivat olla suoraan yhteydessä toimivaltaisiin suomalaisiin viranomaisiin; oikeusapu ei myöskään edellytä kaksoisrangaistavuutta. Tehokkaan oikeusavun antamisen on katsottu saavan aikaan myönteisiä kerrannaisvaikutuksia sekä parantavan Suomen kansainvälistä kuvaa. Kyseessä on tietynlainen rikosoikeusavun keinoin toteutettava politiikan jatke. Vastaavasti oikeusapua pyydettyä laki lähtee siitä, että Suomen sisäinen laki kansainvälisestä oikeusavusta antaa oikeusviranomaisille samat mahdollisuudet muihin maihin nähden kuin nämä saavat Suomessa. Suomen pyytämästä oikeusavusta ratkaisevassa asemassa ovat rikosoikeusapulain sijaan kuitenkin kansainväliset sopimukset ja vieraiden valtioiden kansalliset säädökset. Näin ollen rikosoikeusapulaki luokin Suomen viranomaisille veloitteen ulkomaihin nähden, mutta toisin kuin kansainväliset sopimukset, se ei luo velvoitteita vieraille valtioille Suomeen nähden.<sup>46</sup>

Suoriin yhteyksiin perustuva oikeusapu on katsottu ongelmalliseksi sekä oikeusavun pyytäjälle että antajalle. Pajuoja on aihetta käsittelevässä kirjassaan todennut, että oikeusavun pyytämisen kannalta on vaikea tunnistaa oikea vieraan maan viranomainen, jonka toimivaltaan oikeusavun antaminen kuuluu. Oikeusavun antamisen ongelmaksi muodostuu oikeusavun pyytäjän toimivallan arvioiminen. Keskusviranomaiseen perustuvassa järjestelmässä toimivaltakysymyksen valvonta kuuluu valtiolliselle keskusviranomaiselle, joka samalla valvoo muiden kansallisten viranomaisten toimia. Keskittämisen periaatteesta johtuen rikosoikeusapulaissa ei ole ollut tarvetta käsitellä pyytävän viranomaisen toimivaltaan liittyviä asioita. Pajuoja on katsonut vuonna 1998, että toimivaltakysymys on ongelmaton, koska pohjoismaita lukuun

<sup>45</sup> Rajala, haastattelu 26.3.2015; ks. myös POHA määräys 2011, s.1.; ks. myös Pajuoja 1998, s. 26–27.

<sup>46</sup> HE 61/1993 vp. Yleisperustelut, s. 1 ja 13–14; ks. myös Pajuoja 1998, s. 120–124.

ottamatta oikeusapupyynnöt tulevat keskusviranomaisten kautta. Samalla Pajuoja on kuitenkin katsonut, että tilanne olisi toinen, jos vieraat valtiot soveltaisivat suorien yhteyksien järjestelmää. Osittain suorien yhteyksien käyttöä on rajoittanut myös Suomen vaatimus lähettää oikeusapupyynnöt suomen tai ruotsin kielen lisäksi norjaksi, englanniksi, ranskaksi tai saksaksi. Tästä syystä Pajuoja on katsonut, että suoriin yhteyksiin perustuvaa järjestelmää ei ole Suomessa kunnolla testattu.<sup>47</sup>

Poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten osalta rikosoikeusapulain soveltamisessa on merkittävä raja, joka rajaa rikosoikeusapulain nojalla tehtävät toimenpiteet koskemaan vain yksittäisen jo tapahtuneen rikoksen esitutkintaa. Soveltamisala kattaa laajasti esitutkintatoimenpiteet pitäen sisällään:

- todistajien ja asiantuntijoiden sekä asianosaisten kuulemisen,
- asiantuntijalausuntojen hankkimisen,
- katselmusten toimittamisen,
- asiakirjojen ja esinetodisteiden hankkimisen
- muiden todisteiden ja selvitysten vastaanottamisen ja toimittamisen rikosasian käsittelyä varten
- pakkokeinojen käyttämisen todisteiden hankkimiseksi tai menettämisseuraamuksen täytäntöönpanon turvaamiseksi
- tietojen antamisen lainsäädännöstä ja yhteistoiminnasta
- sekä muun rikosasian käsittelyä varten tarvittavan oikeusavun

Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Oikeusavun piiriin voi kuulua myös muita kuin säännöksessä lueteltuja toimenpiteitä, jos niitä ei ole suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>48</sup>

Rikosoikeusapulain 1 luvun 3 §:ssä on säädetty keskusviranomaiseksi oikeusministeriö. Merkittävää laissa on kuitenkin se, että se sallii suorien viranomaisyhteyksien käytön ohi keskusviranomaisena toimivan oikeusministeriön. Saman luvun 4 §:ssä säädetään, että pyyntö oikeusavun antamisesta voidaan tehdä suoraan sille viranomaiselle, jonka toimivaltaan pyynnön täyttäminen kuuluu. Koska kysymyksessä on Suomen valtiosisäiseen lakiin kuuluva säännös, on siinä säännelty ainoastaan kysymys siitä, kenellä Suomen viranomaisella on kelpoisuus ottaa pyyntö vastaan ja ryhtyä tämän jälkeen lain edellyttämiin toimenpiteisiin pyynnön

---

<sup>47</sup> Pajuoja 1998, s. 145–146.

<sup>48</sup> Pajuoja 1998, s. 123–126; ks. myös HE 61/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 29–30; ks. myös LRVL 6 luku 43 a §, jossa on säädetty rajavartiomiehen toimivaltuuksista esitutkintatehtävissä.

täyttämiseksi. Lain 1 luvun 5 §:n mukaan oikeusapupyynnön vieraalle valtiolle voivat tehdä oikeusministeriö, tuomioistuin, syyttäväviranomainen tai esitutkintaviranomainen. Hallituksen esityksen mukaan kysymys siitä, mille vieraan valtion viranomaiselle oikeusapupyyntö on lähetettävä, kun Suomen tuomioistuin tai muu viranomainen pyytää oikeusapua, ja minkä Suomen viranomaisen pyynnön vastaanottava valtio hyväksyy lähettäväksi viranomaiseksi, ratkaistaan luonnollisesti pyynnön vastaanottavan valtion oikeusjärjestyksen mukaan. Vieraan valtion oikeusjärjestykseen kuuluvat luonnollisesti myös Suomen ja pyynnön vastaanottavan valtion välillä voimassa olevat valtiosopimukset, joihin on yleensä otettu yksityiskohtaiset määräykset yhteydenpitojärjestyksestä.<sup>49</sup>

### 2.3 Rajavartiolaitosta koskeva kansallinen sääntely

Rajavartiolaissa (578/2005) ei ole poliisilain (872/2011) 9 luvun 9 §:n kaltaista viittauksellista säännöstä kansainvälisestä virka-avusta. Rajavartiolaitoksella on kuitenkin mahdollisuus ja velvollisuus kansainväliseen yhteistoimintaan muun kansallisen lainsäädännön tai Suomessa voimaansaatetun kansainvälisen sopimuksen perusteella. Toisaalta Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviin liittyen rajavartiolain 6 luvun 43 a §:ssä on viittaus poliisilakiin, jonka mukaan ”*Rajavartiomiehen toimivaltuuksista 42 ja 43 §:ssä tarkoitettujen rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi on telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, televalvontaa, peiteltyä tiedonhankintaa, henkilön teknistä seuranta, peitetoimintaa, valeostoa ja tietolähteen ohjattua käyttöä lukuun ottamatta voimassa, mitä poliisin tai poliisimiehen toimivaltuuksista ja niiden käytöstä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi poliisilaissa, esitutkintalaissa ja pakkokeinoissa tai muualla laissa säädetään*”. Tämän perusteella tulkiten, että Rajavartiolaitoksella ja rajavartiomiehellä on rikostorjuntatehtävissä sekä kansainvälisiin sopimuksiin että poliisilakiin perustuva toimivalta kansainväliseen virka-apuun.<sup>50</sup>

Rajavartiolain 4 luvun 27 §:ssä säädetään rajatapahtumaa sekä maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskevasta tutkinnasta, joihin asian laadun vuoksi liittyy usein yhteistyötä ulkomaisten viranomaisten kanssa. Tutkinnassa käytettävästä toimivallasta säädetään viittaussään-

<sup>49</sup> HE 61/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 30–35.

<sup>50</sup> POLL 9 luku 9 §; ks. myös OM työryhmän mietintö 2000, s. 40. ”*Suomen poliisiviranomaiset eivät voi perustaa sopimuksissa tarkoitetun virka-avun antamista – ainakaan täysin – rikosoikeusapulakiin. Virka-apua pyytävän ja antavan Suomen poliisiviranomaisen on tällöin löydettävä toimivaltaperustansa muusta eduskuntalain tasoisesta säädöksestä kuin rikosoikeusapulaista*”.

nöksellä poliisilain poliisitutkintaan. Yhteistyö muiden maiden viranomaisten kanssa perustuu valtiosopimuksiin kuten pykälässä erikseen mainittuun Suomen ja Venäjän vastaisella rajalla noudatettavaan sopimukseen Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä (SopS 32/1960) (jäljempänä rajajärjestyssopimus).<sup>51</sup>

Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyöhön kuuluvasta kansainvälisestä tietojenvaihdosta on säännelty laissa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005). Tutkimuksen kannalta on syytä myös lyhyesti käsitellä Rajavartiolaitoksen tiedon tallettamiseen käytettävät rekisterit ja niiden käyttötarkoitukset.

Mainitun lain 1 luvun 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen henkilörekisteri jakautuu osarekistereihin seuraavasti:

*”Rajavartiolaitoksen toiminnallinen tietojärjestelmä on rajavartiolaitoksen valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilörekisteri, jonka valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettuja osarekistereitä ovat:*

- 1) tutkinta- ja virka-apurekisteri;*
- 2) lupa-asioiden rekisteri;*
- 3) valvonta-asioiden rekisteri;*
- 4) rikoksesta epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisteri;*
- 5) turvallisuustietorekisteri;*
- 6) sotilasoikeudenhoidon rekisteri;*
- 7) kurinpitoratkaisurekisteri.”*

Osarekistereitä koskevissa pykälissä on säädetty tarkemmin niistä tiedoista, joita rekisterissä voidaan käsitellä. Tutkinta- ja virka-apurekisteriä, valvonta-asioiden rekisteriä, rikoksesta epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisteriä ja turvallisuustietorekisteriä koskevissa pykälissä on viittaus poliisilain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen rajavartiolaissa tai muualla laissa rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseen. Poliisilain 1 luvun 1 §:ssä on säädetty poliisin tehtäväksi rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen, joten Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävien kannalta tarpeellinen tieto voidaan tallettaa edellä mainittuun henkilörekisteriin.<sup>52</sup> Epäselvissä tilanteissa osarekisterien käyttö-

---

<sup>51</sup> LRVL 4 luku 27 §.

<sup>52</sup> LHTRVL 1 luku 7, 9, 11 ja 12 §.

tarkoituksen selvittäminen vaatii viittaussäännöksen tulkinnan lisäksi myös lain esitöihin perehtymistä.

Edelleen henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 1 luvun 4 §:n mukaan:  
*”Edellä 3 §:ssä mainitun henkilörekisterin lisäksi voidaan rajavartiolaitoksessa perustaa tarpeellinen henkilörekisteri:*

- 1) rajavartiolaitoksen valtakunnalliseen käyttöön;*
- 2) hallintoyksikön tai hallintoyksiköiden käyttöön;*
- 3) rajavartiolaitoksessa muodostetun työryhmän käyttöön.”*

Laissa ei ole osarekisterien kaltaisesti säädetty tämän tarpeellisen henkilörekisterin käytön tarkoituksesta. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin mainittu yhdeksi käyttö-tarkoitukseksi Rajavartiolaitokselle säädettyjen poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoi-tettujen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset rikosanalyysit.<sup>53</sup>

Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 luvussa säädetään Rajavartio-laitoksen rekisteriin talletetun tiedon käyttämisestä. Mainitun lain 4 luvun 38 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltion alueen ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion poliisiviranomaiselle ja muulle viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämi-nen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Mainittu säännös sisältää paljon viittauksia ja on kirjoitusasultaan pitkä. Säännöksen mukaan tietojen luovuttaminen on mahdollista oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseksi, yleisen järjes-tyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Lähtökohtaisesti tietoja voidaan luovuttaa, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseisten tehtävien suorittamiseksi. Myös kyseiseen tehtävään liittymättömiä ja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen käytettäväksi suunniteltuja tietoja voidaan luovuttaa, mikäli ne ovat välttämättömiä muun muassa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi tai sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> HE 6/2005 vp., s. 159. Hallituksen esityksessä on viitattu poliisilain (493/1995) 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin, jossa poliisin tehtäväksi on säädetty rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

<sup>54</sup> Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa 4 luku 38 §. Pykälä on kirjoitusasultaan varsin pitkä ja viittauksineen vaikeasti tulkittava. Se on otettu alaviitteeseen kokonaisuudessaan, koska se on keskeinen kansal-linen säädös tietojenvaihtamiseen liittyen, mutta myös osoittamaan asiaa koskevan sääntelyn monimutkaisuudes-

Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 luvun 39 §:ssä säädetään tietojen muusta luovuttamisesta ulkomaille. Säännöksessä on määrätty yhteistyötahot ja sopimukset, joiden puitteissa tietoja voidaan luovuttaa. Lähtökohtaisesti tietoja voidaan luovuttaa niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Myös muuhun kuin niiden keräämis- ja tallet-

---

ta.” Jollei muuta säädetä tai Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu, rajavartiolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja Euroopan unionin jäsenvaltion alueen ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion poliisiviranomaiselle ja muulle viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen, seuraavasti:

1) poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rajavartiolaissa tai muualla laissa rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi perustetun rajavartiolaitoksen henkilökisterin tietoja, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseisten tehtävien suorittamiseksi;

2) poliisilain 1 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettujen rajavartiolaissa tai muualla laissa rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi perustetun rajavartiolaitoksen henkilökisterin tietoja, jos tiedot ovat välttämättömiä sen tehtävän suorittamiseksi, jota varten tiedot on kerätty ja talletettu.

Yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä saatuja, poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät liity kyseiseen tai muuhun jo suoritettavana olevaan tehtävään, saa kuitenkin luovuttaa vain silloin, kun ne ovat välttämättömiä:

1) valtion turvallisuuden varmistamiseksi;

2) välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi;

3) sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta;

4) Euroopan poliisiviraston toimivaltaan kuuluvan rikollisuuden ja muun vakavan rikollisuuden estämiseksi ja selvittämiseksi.

Rajavartiolaitos saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä 1 momentissa tarkoitetuille viranomaisille rajavartiolaitoksen henkilökisterin tietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen, jos tiedot ovat välttämättömiä:

1) valtion turvallisuuden varmistamiseksi;

2) välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi;

3) sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta;

4) henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista yksittäistä tehtävää, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista;

5) päätettäessä tai annettaessa lausuntoa luvan antamisesta tai voimassaolosta, jos luvan antamisen tai voimassaolon edellytykseksi on säädetty luvanhakijan tai luvanhaltijan luotettavuus, sopivuus tai muu sellainen ominaisuus, jonka arvioiminen edellyttää luvanhakijan tai luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön, rikokseen syyllistymiseen tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja.

Rajavartiolaitoksen tilapäisen henkilökisterin 15 §:ssä tarkoitettuja tietoja, rikoksesta epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisterin tietoja sekä 7 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja havaintotietoja ei saa luovuttaa tämän pykälän 3 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi.

Luovutettavien tietojen laatu on varmennettava ja niihin on mahdollisuuksien mukaan lisättävä tietoja, joiden avulla vastaanottaja voi arvioida tietojen oikeellisuutta, täydellisyyttä, ajantasaisuutta ja luotettavuutta.

Tiedot saadaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona.”

tamistarkoitukseen käytettäväksi suunniteltuja tietoja voidaan luovuttaa, mikäli ne ovat välttämättömiä muun muassa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi tai sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta. Kyseinen säännös on varsin kattavasti kirjoitettu ja antaa hyvän perustan tietojen luovuttamiselle, kun sellainen tarve ilmenee. Lain 4 luvun 39 d §:n mukaan toiselta valtiolta tai kansainväliseltä elimeltä saatujen tietojen käsittelyssä on noudatettava, mitä tietojen luovuttajan asettamissa ehdoissa määrätään salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta, tietojen käytön rajoituksista, tietojen edelleen luovutuksesta ja luovutetun aineiston palauttamisesta.<sup>55</sup> Kokonaisuudessaan laissa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa on varsin kattavasti huomioitu tietojenvaihtaminen sekä Euroopan unionin sisällä että sen ulkopuolelle.

---

<sup>55</sup> LHTRVL 4 luku 39 § ja 39 d §.



### 3. EUROOPAN NEUVOSTON SOPIMUKSET

Tässä luvussa on tarkoituksena selvittää, mitkä Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yhteistyön piiriin kuuluvat perussopimukset ovat Rajavartiolaitoksen kannalta merkityksellisiä ja miten Rajavartiolaitoksen kansallinen rikostorjuntaa koskeva sääntely järjestyy osaksi eurooppalaisen rikosoikeuden sopimusjärjestelmää. Luvun alussa pyritään jäsentämään ja hahmottamaan keskeisten voimassa olevien säädösten keskinäissuhteita. Keskeisiä lähteitä ovat kansallinen lainsäädäntö ja monenväliset kansainväliset sopimukset, joissa Suomi on osallisena ja jotka on saatettu Suomessa voimaan valtiosisäisesti.

Yleisesti valtiosopimusten merkitys kansainvälisen oikeuden lähteenä on kasvanut. Monenväliset yleissopimukset muodostavat kansainvälisen yhteistyön perustan myös oikeudelliselle yhteistyölle. Valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen vuodelta 1969 (SopS 32–33/1980) kootut kansainvälisen oikeuden oikeussäännöt säätelevät valtiosopimusten tekovaiheita, käsitettä, tulkintaa sekä pätemättömyysperusteita. Valtion oma lainsäädäntö määrittelee kuitenkin valtion sisäiset valmisteluelimet ja voimaansaattamismenettelyn. Suomen perustuslaissa ei nimenomaisesti säädetä valtiosopimusten suhteesta Suomen kansalliseen normistoon, mutta sen kansainvälisiä suhteita käsittelevässä kahdeksannessa luvussa säädetään valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen voimaan saattamisesta lailla ja muilta osin asetuksella. Suomen oikeudessa ei ole myöskään säännöksiä EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteesta. Suomen valtiosäännössä on erotettu erilleen kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisesta päättäminen ja kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen. Tämä dualistinen ratkaisu tarkoittaa sitä, että kansainvälinen velvoite ei ole muodollisesti voimassa ennen kuin se on saatettu valtiosisäisesti voimaan. Voimaansaattamissäädöksen taso määrää valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen aseman Suomen oikeusjärjestyksessä.<sup>56</sup> Tämän periaatteen perusteella myös tämän tutkimuksen kannalta merkitykselliset säädökset on sijoitettu osaksi kansallista oikeutta.

Kansainvälisen oikeuden ensisijaisia lähteitä ovat sopimukset, tapaoikeus ja yleiset oikeusperiaatteet. Ensisijaisia lähteitä täydentävät toissijaisina lähteinä tuomioistuinratkaisut ja oikeustieteellinen tutkimus. Viimeisinä vuosikymmeninä kansainvälisen oikeuden lähteiksi ovat tulleet perinteisiin lähteisiin rinnastettavana materiaalina päätöksiä, päätöslauselmia, julistuk-

<sup>56</sup> HE 60/2010 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 44–46; ks. myös UM valtiosopimusopas 2012, s. 5–6; ks. myös Ojanen 2010, s. 192–194; ks. myös PL 94 § ja 95 §.

sia ja muita kannanottoja, joita on syntynyt erityisesti kansainvälisten järjestöjen päätöksenteon tuloksena. Suurimmaksi osaksi nämä kansainvälisessä järjestökentässä syntyneet oikeuslähteet ovat olleet sitovuudeltaan suosituksen luontoisia muodostaen niin sanotun pehmeän oikeuden, joka ei sido oikeudellisesti, mutta jolla voi olla vaikutusta esimerkiksi muiden oikeuslähteiden tulkinnassa.<sup>57</sup>

Valtiosopimusten esityöt voidaan katsoa heikosti velvoittaviksi oikeuslähteiksi, koska ne lain esitöiden tapaan antavat tietoa säätämisen aikaisesta raja- ja rikostorjuntayhteistyön tilasta sekä kertovat sopimusten tavoitteista<sup>58</sup>. Esityöt voivat antaa lisätietoa, miten jotain sopimuksen artiklaa on tulkittava, vaikkakin tulkintatilanne ratkaisee tarkemmin niiden merkityksen. Koska tässä työssä käytettävät valtiosopimusten esityöt ovat vanhimmillaan liki kuusikymmentä vuotta vanhoja, tulee niihin suhtautua lähdekriittisesti. On kuitenkin huomioitava, että rikostorjuntaa koskevien sopimusten esityöt eivät ole joidenkin muiden säädösten tapaan saaneet rinnalle korkeimpien oikeusasteiden ratkaisuja, jotka olisivat syrjäyttäneet esitöiden merkitystä.<sup>59</sup>

### 3.1 Eurooppalaiset rikostorjuntayhteistyön sopimukset ja järjestelyt

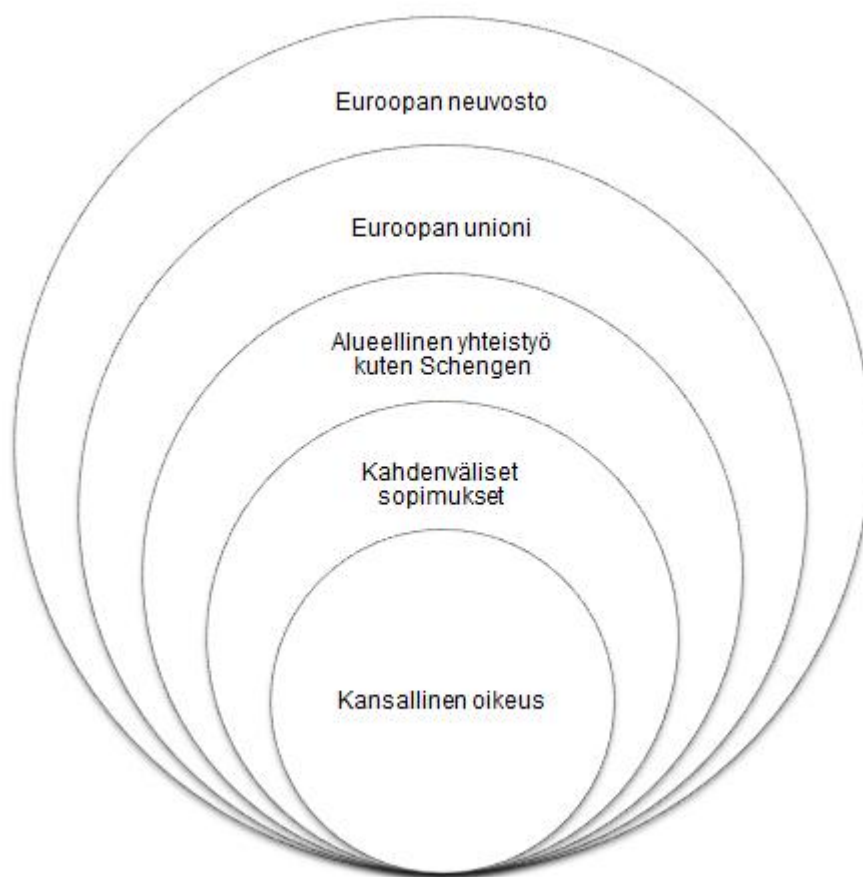
Schomburg – Lagodnyn<sup>60</sup> malliin perustuen eurooppalainen yhteistyö rikosasioissa voidaan kuvata yhteistyökehinä. Uloimman kehän ulkopuolelle sijoittuvat sellaiset Euroopan neuvostoon kuulumattomat jäsenmaat, jotka ovat liittyneet Euroopan neuvoston sopimuksiin. Ulkokehällä ovat Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ja niiden väliset sopimukset. Euroopan neuvostoa sisemmän kehän muodostaa Euroopan unionin sisäistä rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva järjestelmä. Tämän sisäpuolella tai tulkintatavasta riippuen ulkopuolella on alueellisia järjestelyjä kuten Schengenin sopimukseen perustuva yhteistyö. Alueellisten järjestelmien sisäpuolella on kahdenväliset bilateraaliset sopimukset kuten Suomen ja Venäjän väliset valtiosopimukset. Ytimen muodostaa kansallinen oikeus, mikä tarkoittaa oikeusapua koskevan lainsäädännön lisäksi myös rikosoikeutta ja rikosprosessioikeutta.

<sup>57</sup> Hakapää 2010, s. 25–26; ks. myös Ojanen 2010, s. 48.

<sup>58</sup> Wienin yleissopimus 32 artikla; ks. myös Hakapää 2003, s. 38.

<sup>59</sup> Tolonen 2003, s. 115–119.

<sup>60</sup> Norros 2004, s. 13. Schomburg – Lagodnyn mallista on saatavilla kuva [http://www.beck-shop.de/fachbuch/inhaltsverzeichnis/Schomburg-Internationale-Rechtshilfe-Strafsachen-International-Cooperation-Criminal-Matters-9783406626593\\_0305201206152968\\_ihv.pdf](http://www.beck-shop.de/fachbuch/inhaltsverzeichnis/Schomburg-Internationale-Rechtshilfe-Strafsachen-International-Cooperation-Criminal-Matters-9783406626593_0305201206152968_ihv.pdf) sivulla 10.



Kuva 1. Eurooppalainen sopimus- ja yhteistyöverkosto rikosasioissa.

Euroopan neuvoston tehtävänä on ihmisoikeuksien, moniarvoisen demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen ja kehittäminen. Euroopan neuvostolla sinällään ei ole ylikansallista toimivaltaa, vaan sen toiminta perustuu järjestön toimialaan kuuluvien valtiosopimusten ja suositusten laatimiseen. Euroopan neuvoston päätöksentekuelimenä toimii jäsenvaltioiden ulkoministereistä koostuva ministerikomitea, joka kuitenkin kokoontuu vain kerran vuodessa. Käytännössä valtaa käyttää viikoittain kokoontuva sijaiskokous, jossa istuvat jäsenmaiden pysyvät edustajat eli suurlähettiläät. On syytä huomata, että Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon vasta vuonna 1989 johtui Suomen ja Neuvostoliiton välisten suhteiden vaalimisesta, koska Neuvostoliitto piti Euroopan neuvostoa kommunismin vastaisena järjestönä. Euroopassa tapahtuneiden muutosten jälkeen kaikki entiset Itä-Euroopan maat ovat liittyneet Euroopan neuvoston jäseneksi.<sup>61</sup> Tällä hetkellä Euroopan neuvostossa on 47 jäsenmaata, joissa asuu yhteensä 820 miljoonaa asukasta<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa [www-sivut](#); ks. myös Norros 2004, s. 25–26.

<sup>62</sup> Euroopan neuvoston [www-sivut](#).

Euroopan neuvoston sopimukset julkaistaan eurooppalaisessa sopimussarjassa (European Treaty Series eli ETS), jossa jokaisella sopimuksella on oma numeronsa. Euroopan neuvoston sopimustoimiston ylläpitämästä internet-sivustosta on mahdollista sopimusnumeron avulla selvittää sopimuksen sopimusvaltiot sekä sopimukseen liittyvät varaumat ja selitykset. Rikos-oikeudellisen alan sopimuksia on yhteensä 34 kappaletta, joista Rajavartiolaitoksen kannalta tutkimisen arvoisia ovat seuraavat sopimukset:<sup>63</sup>

- 1) Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus (SopS 29–30/1981, ETS 030)
- 2) Rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskeva yleissopimus (SopS 53/1994, ETS 141)
- 3) Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 44/2012, ETS 197)

### 3.2 Eurooppalainen yleissopimus

Keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus on maailman ensimmäinen rikosasioiden oikeusapua käsittelevä monenvälinen yleissopimus. Sopimusta valmisteltaessa tavoitteena oli luoda joustava ja minisäännöt määrittävä sopimus, jotta valtiot tunnustaisivat velvollisuuden antaa oikeusapua rikosasioissa. Valtioiden suvereniteetin vuoksi sopimus ei edellyttänyt siihen liittyviltä valtioilta lainmuutoksia, vaan tekemiensä selitysten ja varaumien avulla oli mahdollista kansallisen lainsäädännön yhteensovittaminen sopimuksen sisältöön. Sopimuksen soveltamisalasta tehtiin kuitenkin laaja ja kattava. Sen 1 artiklan mukaan *”sopimuspuolet sitoutuvat tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti antamaan toisilleen mahdollisimman laajalti keskinäistä oikeusapua ryhdyttyäessä toimenpiteisiin rikoksen johdosta, jos asian käsittely oikeusapua pyydettyessä kuuluu pyynnön esittäneen osapuolen oikeusviranomaisten toimivaltaan”*.

Eurooppalaisen yleissopimuksen on tällä hetkellä ratifioinut 50 valtiota. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1981 ja se tuli voimaan samana vuonna. Venäjä allekirjoitti sopimuksen

---

<sup>63</sup> [http://www.conventions.coe.int/?pg=/Treaty/Men uTraites\\_en.asp](http://www.conventions.coe.int/?pg=/Treaty/Men uTraites_en.asp). ETS numero mainitaan sopimuksen esiintyessä tekstissä vain tällä sivulla tai erillisissä taulukoissa. ; ks. myös Norros 2004, 3 luku, jossa käsitellään keskeiset sopimukset sisältöineen.

1996, se ratifioitiin 1999 ja sopimus tuli voimaan Venäjällä vuonna 2000.<sup>64</sup> Sopimuksen laaja-alaisuuden ja jäsenvaltioiden suuren määrän vuoksi se on eurooppalaisen rikosoikeudellisen yhteistyön perusta.<sup>65</sup>

Norroksen mukaan sopimuksen keskieuropalaisesta systematiikasta ja käsitteistä johtuen oikeusavun muotojen yksilöinti vaatii asiaan perehtymistä. Rajavartiolaitoksen kannalta keskeisiä oikeusavun muotoja ovat:

- todisteiden hankkiminen esitutkintavaiheessa (henkilöiden kuuleminen tai erilaisten kirjallisten todisteiden hankkiminen),
- pakkokeinopyyntöjen esittäminen (etsintä ja takavarikko) ja
- rikosrekisteritietojen välittäminen.<sup>66</sup>

Olennaista on myös, että oikeusapua annetaan toimenpiteeseen, joka liittyy rikosasian käsitteelyyn. Oikeusavun pyytäminen edellyttää yksiselitteisesti jo tapahtunutta rikosta, jonka selvittämiseksi toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat ryhtyneet toimenpiteisiin. Tämä vaatimus erottaa oikeusavun virka-avusta, jossa myös tiedusteluluontoinen toiminta on mahdollista.<sup>67</sup>

Pyynnöt välitetään sopimuksen 15 artiklan 1 kappaleen mukaan oikeusministeriön kautta. Kyseisen artiklan toisessa kappaleessa on maininta, jonka mukaan kiireellisissä tapauksissa pyyntö voidaan toimittaa myös suoraan pyynnön vastaanottavan maan oikeusviranomaiselle. Kiireellisissä tapauksissakin vastaus tulee takaisin oikeusministeriön kautta.<sup>68</sup> Poliisi on omassa määräyksessään ohjeistanut pyynnöt lähetettäväksi Keskusrikospoliisin kautta, jonka tehtäväksi on määrätty muun muassa asiaan liittyvä neuvonta ja pyyntöjen tarkastaminen<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> European Treaty Series www-sivut

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=030&CM=1&DF=09/10/2014&CL=ENG> (luettu 28.5.2015).

<sup>65</sup> Pajuja 1998, s. 76–77; ks. myös Norros 2004, s. 34.

<sup>66</sup> Sopimus ei erottele esitutkintaa oikeudenkäynnistä. Norroksen johtopäätöksen mukaan sopimus on tehty lähinnä Ranskan rikosoikeusjärjestelmän pohjalta; ks. myös McClean 1992, s. 131–132. McCleanin mukaan on selvää, että myös esitutkinta kuuluu sopimuksen soveltamisalaan; ks. myös Pajuja 1998, s. 77.

<sup>67</sup> OM työryhmän mietintö 2000, s. 36–40 ”*Tarkasteltaessa oikeusavun ja virka-avun erottelun tarpeellisuutta olennaista on kuitenkin huomata, että ”rikosasian käsittelyn” ei ole – sille annetusta laajasta merkityksestä huolimatta – katsottu kattavan esitutkinnan aloittamista edeltäviä toimenpiteitä.*”; ks. myös Norros 2004, s. 34.

<sup>68</sup> Eurooppalainen yleissopimus 15 artikla.

<sup>69</sup> POHA määräys 2011, s. 7.

Suomi on ilmoittanut eurooppalaisen yleissopimuksen 24 artiklan perusteella Euroopan neuvoston puheenjohtajalle oikeusviranomaisiksi Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen, silloin kun ne toimivat esitutkintaviranomaisina. Suomi on sopimukseen antamassaan selityksessä vuonna 1994 kirjannut Rajavartiolaitosta koskevan kohdan seuraavasti: ”*the frontier guard officers in their capacity of preliminary criminal investigations authorities in criminal proceedings under the Preliminary Criminal Investigations*”.<sup>70</sup> Kirjauksen voidaan katsoa kattavan Rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtajat, jotka ovat vähintään luutnantin arvoisia rajavartiomiehiä ja saaneet tutkinnanjohtajalle Rajavartiolaitoksessa säädetyn koulutuksen. On syytä huomioida, että sopimukseen annettu selitys on tehty aikana, jolloin oli voimassa laki rajavartiolaitoksesta (5/1975) ja pääosa Rajavartiolaitoksen toimintaa koskevista säännöksistä oli tuolloin asetuksen taseisia. Vuoden 1999 laissa rajavartiolaitoksesta (320/1999) pyrittiin ensisijaisesti nostamaan perusoikeuksiin vaikuttavat säännökset perusoikeusuudistuksen edellyttämällä tavalla lain tasolle. Käytännössä Rajavartiolaitoksen oli siirrettävä esitutkinta poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle, jos esitutkinta vaati laajoja esitutkintatoimenpiteitä tai henkilön saapumista erilliseen kuulusteluun. Voimassa olevaa rajavartiolaitakia (578/2005) koskevassa hallituksen esityksessä on maininta, jonka mukaan Rajavartiolaitoksen vastuuta vakavien ja laajojen rikosasioiden tutkinnassa tuli lisätä sen perustehtäviin liittyvillä ja Rajavartiolaitokselle sopivilla rikostorjunnan alueilla.<sup>71</sup> Tulkintani mukaan Rajavartiolaitoksesta tuli todellisuudessa vasta vuonna 2005 sellainen esitutkintaviranomainen, joka oli samalla myös eurooppalaisen yleissopimuksen mukainen oikeusviranomainen. Katson sopimuksen mukaisen esitutkintaviranomaisen todistelupyyntöjen koskevan sellaisia laajoja rikosasioita, jotka eivät olisi olleet Rajavartiolaitoksen esitutkintavastuulla edellä mainitun vuoden 1999 lain perusteella.<sup>72</sup> Nykytilanne Rajavartiolaitoksen roolin osalta on selkeä ja riidaton. Rajavartiolaitos on esitutkintaviranomaisena toimiessaan eurooppalaisen yleissopimuksen mukainen rikosoikeusapuviranomainen, koska edellä annetun selityksen lisäksi Rajavartiolaitos on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen ja suorittaa joko itsenäisesti tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> European Treaty Series www-sivut. Selitykset ja varaumat

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=030&CM=1&DF=22/10/2014&CL=ENG&VL=1> (luettu 28.5.2015).

<sup>71</sup> HE 6/2005 vp. Yleisperustelut, s. 21 ja 57.

<sup>72</sup> POHA määräys 2011, s. 7. ”*Erityisesti oikeusapupyyntöjen tarpeellisuutta on harkittava vähäisissä asioissa eli sellaisissa jutuissa, joista ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa.*”

<sup>73</sup> LRVL (578/2005) 6 luku 41 §.

### 3.3 Rahanpesusopimus

Rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevan yleissopimuksessa (jäljempänä rahanpesusopimus) asetetaan velvoitteita tuomita rikoksentekevälaineitä, rikoksen tuottamaa hyötyä tai hyödyn arvoa menetetyksi. Esitutkintaviranomaisten näkökulmasta sopimus on merkityksellinen turvaamistoimien osalta, joiden tarkoituksena on esitutkinnan aikana takavarikoida mahdollisesti menetetyksi tuomittavaa omaisuutta. Rajavartiolaitoksen tutkimien laittoman maahantulon järjestämisen tai ihmiskaupan kaltaisten rikosasioiden esitutkintavaiheessa on keskeistä tunnistaa mahdollisuudet turvaamistoimien pyytämiseen, jotta mahdollinen rikoshyöty voitaisiin tuomita menetetyksi.<sup>74</sup> Suomessa sopimus tuli voimaan vuonna 1.7.1994. Venäjä allekirjoitti rahanpesusopimuksen vuonna 1999, ratifioi sen 2001 ja se tuli voimaan Venäjällä 1.12.2001. Kaikkiaan sopimuksen on ratifioinut 49 valtiota.<sup>75</sup> Sopimuksen mukaisesti mahdolliset esitutkintavaiheen pyynnöt tulee toimittaa Suomessa keskusviranomaisena toimivan oikeusministeriön kautta<sup>76</sup>. Poliisi on omassa määräyksessään ohjeistanut myös rahanpesusopimukseen liittyvien pyyntöjen lähettämisen Keskusrikospoliisiin kautta<sup>77</sup>.

Sopimuspuolet ovat velvollisia pyynnöstä auttamaan toisiaan mahdollisimman laajalti rikoksentekevälaineiden, rikoksen tuottaman hyödyn ja muun menetetyksi tuomittavan omaisuuden tunnistamisessa ja jäljittämisessä. Sopimuksen mukaan avunanto koskee kaikkia toimenpiteitä, joilla on merkitystä edellä mainitun omaisuuden olemassaoloa, sijaintia, siirtoa, luonnetta, oikeusasemaa tai arvoa selvitettäessä. Tulkintani mukaan rahanpesusopimuksen soveltamisalan voidaan katsoa kattavan Rajavartiolaitoksen tutkimista rikosasioista ainakin törkeät kätkemisrikokset, koska niissä tekijä välittää tai siirtää rajan yli rikoksella hankittua omaisuutta hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä<sup>78</sup>. Muut rahanpesusopimuksessa esitutkintaviranomaiselle säädetyt toimenpiteet ovat käytännössä menettämisseuraamuksen täytäntöönpanon turvaamiseen liittyviä ja ne kuuluvat rikosoikeusapulain soveltamisalaan. Väliaikaisesta vakuustakavarikosta tai takavarikosta päättäminen vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta

<sup>74</sup> Norros 2004, s. 37–38. Noroksen mukaan sopimuksessa on eurooppalaisesta yleissopimuksesta poiketen erotettu selkeästi erilleen esitutkinta ja oikeudenkäynti.

<sup>75</sup> European Treaty Series www-sivut

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=141&CM=1&DF=22/10/2014&CL=ENG> (luettu 24.4.2015).

<sup>76</sup> Voimaansaattamisasetus 1.7.1994 SopS 53.

<sup>77</sup> POHA määräys 2011, s. 7.

<sup>78</sup> RL 32 luku 1 ja 6 §.

voi tulla Rajavartiolaitoksessakin kysymykseen, koska pakkokeinolain mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies on toimivaltainen ratkaisemaan asian väliaikaisesti. Molemmissa tapauksissa pidättämiseen oikeutetun virkamiehen on tehtävä vaatimus tuomioistuimelle viikon kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta.<sup>79</sup> Ottaen huomioon oikeusministeriön roolin sopimuksen keskusviranomaisena ja Keskusrikospoliisin roolin kansallisena esitutkintaviranomaisten kansainvälisten asioiden keskuksena, on Rajavartiolaitokselle tulevaa turvaamistoi-  
miin liittyvää pyyntöä pidettävä poikkeustapauksena. Rajavartiolaitoksen tutkimat vakavat rikosasiat liittyvät pääsääntöisesti rajat ylittävään rikollisuuteen ja tässä suhteessa pyynnön tekeminen jollekin toiselle rahanpesusopimuksen jäsenvaltiolle on Rajavartiolaitoksen aloitteesta kuitenkin mahdollista.

### 3.4 Ihmiskaupan vastainen yleissopimus

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (jäljempänä ihmiskaupan vastainen yleissopimus) on vuonna 2005 tehty sopimus, jonka Suomi allekirjoitti vuonna 2006, mutta se ratifioitiin vasta vuonna 2012 ja tuli voimaan 1.9.2012. Huomattavaa on, että Suomen naapurimaista Venäjä ei ole allekirjoittanut sopimusta ja Viro on allekirjoittanut sopimuksen vuonna 2010, mutta ei ole ratifioinut sitä.<sup>80</sup> Ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen tavoitteena on ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa. Yleissopimuksen avulla pyritään suojaamaan ihmiskaupan uhrien ihmisoikeuksia sekä takaamaan ihmiskaupparikosten tehokas tutkinta ja syyttäminen. Lisäksi sopimuksessa määritellään perusperiaatteet uhrien ja todistajien suojelemiselle ja auttamiselle. Sopimusta sovelletaan kaikkiin ihmiskaupan muotoihin riippumatta siitä, onko ihmiskauppa kansallista vai kansainvälistä tai liittykö se järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Sopimus täydentää Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen (niin sanottu Palermon sopimus SopS 20/2004 ja sen lisäpöytäkirja SopS 71/2006) määräyksiä.<sup>81</sup> Rajavartiolaitoksen näkökulmasta sopimus velvoittaa tehokkaisiin toimiin valtakunnan rajalla ihmiskaupan ennalta ehkäisyssä, paljastamisessa ja selvittämisessä. Niin ikään Rajavartiolaitoksella on velvoitteena ylläpitää ja kehittää kykyä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen. Sopimuksessa on myös

<sup>79</sup> Rahanpesusopimus III luku; ks. myös Rikosoikeusapulaki (4/1994) 23 §; ks. myös PKL (806/2011) 6 ja 7 luku.

<sup>80</sup> European Treaty Series www-sivut

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=22/10/2014&CL=ENG> (luettu 27.4.2015).

<sup>81</sup> HE 122/2011 vp. Yleisperustelut, s. 4.



velvoite tehostaa rajavalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä muun muassa perustamalla ja ylläpitämällä suoria viestintäkanavia naapurimaihin.<sup>82</sup>

Ihmiskaupan vastainen yleissopimus on luonteeltaan lainsäädäntöä ja viranomaisten toimintaa ohjaava poliittisen julistuksen kaltainen sopimus, vaikka se onkin sijoitettu rikosoikeudellisten sopimusten sarjaan Euroopan neuvoston sopimussarjassa. Sopimus ohjaa jäsenvaltioiden viranomaisia ihmiskaupan ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, mutta se ei määritä Rajavartiolaitoksen käytännön kansainväliselle rikostorjuntayhteistyölle yhteistyön muotoja.<sup>83</sup> Tämän vuoksi sopimuksen laajempi tarkastelu ei kuulu tämän työn tiedonintresseihin.

### 3.5 Johtopäätökset

Eurooppalaisen yleissopimuksen soveltamisala on laadittu laajaksi ja juostavaksi, mikä mahdollistaa sen käytön erityisesti todisteiden hankkimiseksi Rajavartiolaitoksen suorittamassa esitutkinnassa. Keskeistä sopimuksessa on sen käyttäminen jo tapahtuneen rikoksen selvittämiseen esitutkintavaiheessa, mutta ei esimerkiksi rikoksen paljastamiseen tiedusteluvaiheessa. Rajavartiolaitoksen toimivalta sopimuksen mukaisissa rikosoikeusapuasioissa ei käytännössä poikkea muista Suomen esitutkintaviranomaisista. Suomen sopimukseen vuonna 1994 antamassa selityksessä on oikeusviranomaisiksi ilmoitettu poliisi- ja tulliviranomaiset, mutta Rajavartiolaitoksen osalta kirjaus koskee vain Rajavartiolaitoksen upseereita. Tämä kirjaus saattaa johtua tuolloisesta käsityksestä Suomessa toimivista esitutkintaviranomaisista, jotka ovat muuttuneet Rajavartiolaitoksesta säädetyn lain myötä vuonna 2005. Selitys tulisi muuttaa vastaamaan paremmin nykyistä kansallista sääntelyä kirjaamalla selitykseen Rajavartiolaitosviranomaisena esitutkintaa johtavien upseereiden sijaan. Nykyinen kirjaus ei kuitenkaan tulkintani mukaan vaikuta millään tavalla sopimuksen soveltamiseen käytännön rikostorjuntayhteistyön instrumenttina.

Suomen antama laaja oikeusapuviranomaisen käsite on poikkeava verrattuna moneen muuhun eurooppalaisen yleissopimuksen jäsenmaahan. Pajuoja on rikosasioiden kansainvälisen oikeusavun kehittymistä ja siihen liittyvää poliisitoimintaa koskevassa tutkimuksessaan vuonna

---

<sup>82</sup> HE 122/2011 vp. Esityksen vaikutukset, s. 17. ”Yleissopimuksen hyväksymisellä korostetaan jo olemassa olevaan viranomaistoimintaan tällä hetkellä kohdistuvia velvoitteita. Viranomaisille ei anneta uusia tehtäviä.”

<sup>83</sup> HE 122/2011 vp. Esityksen vaikutukset, s. 17.

1998 todennut, että Suomen soveltamaa poikkeuksellista ratkaisumallia joudutaan eurooppalaisessa toimintaympäristössä selvittämään tai ainakin siihen on varauduttava pyydetäessä oikeusapua vieraista valtioista. Rajavartiolaitoksen kohdalla on varauduttava myös tähän sen pyytäessä oikeusapua valtiosta, jolle Suomen Rajavartiolaitoksen toiminta on vierasta. On varauduttava myös siihen, että jokin jäsenvaltio ei katso Rajavartiolaitosta oikeusapuviranomaiseksi. Pajuojan mukaan tällainen toiminta on mahdollista, koska eurooppalainen yleissopimus toimii tulkitsijan eduksi.

Niin eurooppalaisen yleissopimuksen kuin rahanpesusopimuksenkin yhteydenpitojärjestys lähtee siitä, että pyynnöt kulkevat kansallisen keskusviranomaisen eli oikeusministeriön kautta. Ottaen huomioon Poliisihallituksen ja Rajavartiolaitoksen kansainvälistä yhteistyötä koskevat määräykset olisi raja- tai merivartioston<sup>84</sup> pyyntöjen ja tietojen perusteltua kulkea Keskusrikospoliisin kautta, koska myös poliisi on keskittänyt pyynnöt Keskusrikospoliisin kansainvälisen yhteistyön asiantuntijoille.<sup>85</sup>

Eurooppalainen yleissopimus luo kattavan valtiosopimuksellisen perustan Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävissä tarvittavan yhteistyön toteuttamiseksi, koska siihen liittyneiden valtioiden määrä on suuri ja kattaa myös merkittävän joukon Itä- ja Etelä-Euroopan valtioista, jotka ovat Eurooppaan suuntautuvan laittoman maahantulon keskeisiä alueita.<sup>86</sup> Rajavartiolaitoksen kannalta erityisesti Venäjän kuuluminen sopimuksen jäsenvaltioiden joukkoon on merkittävä asia ja sitä tarkastellaan myöhemmin tämän tutkimuksen luvussa 5. Vaikka Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen alan sopimuksia on useita kymmeniä, näyttää siltä, että eurooppalainen yleissopimus on käytännössä ainoa sellainen sopimus, jolla on suurempaa merkitystä Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan instrumenttina.

---

<sup>84</sup> Rajavartiolaitoksen alueellinen hallintoyksikkö.

<sup>85</sup> RVLPAK A.5, s. 3.

<sup>86</sup> Frontex Risk Analysis Network, Quarter 2, April–June 2014, s. 12

[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2014.pdf).

#### 4. EUROOPAN UNIONIN SÄÄDÖKSET

Euroopan unionin oikeudella tarkoitetaan sekä Euroopan yhteisön (EY) että Euroopan unionin (EU) oikeutta. Tämä yhden EU-oikeuden käsite tuli mahdolliseksi niin sanotun Lissabonin sopimuksen (SopS 66–67/2009) tultua voimaan 1.12.2009. Eurooppaoikeus pitää sisällään Euroopan unionin oikeuden lisäksi Euroopan neuvoston sopimusjärjestelmän sekä muun eurooppaoikeuden kuten Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön asiakirjat.<sup>87</sup> Tässä luvussa käsitellään Euroopan unionin oikeutta rikostorjuntayhteistyön näkökulmasta. Rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön kehittymistä Euroopan unionissa on arvioitu Suomen poliittisessa johdossa seuraavasti:

*”Kuluneella vuosikymmenellä Euroopan unionin kehitystä on leimannut konstitutionaalitumishanke ja tulevaisuuskeskustelu. Perussopimuksia on kehitetty niin, että yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sen osana samoin kuin oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa ja poliisiyhteistyö pitkälti rinnastuvat tavoitteiltaan ja keinoiltaan yhdentymisen perinteiseen alaan. Tämä on myös vahvistanut unionia yhtenäisenä kansainvälisenä toimijana.”*<sup>88</sup>

Samankaltaisia näkemyksiä on esitetty Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian kansallisia jatkotoimia pohtineessa työryhmässä, jonka mukaan on odotettavissa, että unionin vaikutus sisäisen turvallisuuden alalla vahvistuu tulevaisuudessa. Myös Ojanen on EU-oikeuden perusteita käsittelevässä kirjassaan todennut, että Euroopan unionin oikeudellinen ulottuvuus ylittää myös rikosoikeuden alalle toisin kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikka, joka on perusluonteeltaan enemmän vain hallitusten välistä yhteistyötä.<sup>89</sup>

Euroopan unionin perussopimuksen määräykset ja poliittiset linjaukset eivät ole sellaisenaan käyttökelpoisia käytännön tason rikostorjuntayhteistyössä vaan tarvitsevat jatkokseen sopimuksista johdettuja säädöksiä. Esimerkkinä tällaisista poliittisen luonteen omaavasta sääntelystä toimii Lissabonin sopimuksen poliisiyhteistyötä sääntelevä 69 f artikla, jossa todetaan unionin toteuttavan lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä Euroopan parlamentin ja neuvoston tarkemmin säätelevällä tavalla. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvät instrumentit käsitellään ja osaltaan hyväksytään Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa

<sup>87</sup> Ojanen 2010, s. 3–4.

<sup>88</sup> HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. Yleisperustelut.

<sup>89</sup> EU:n sisäisen turvallisuuden strategia - kansalliset jatkotoimet 2014, s. 8; ks. myös Ojanen 2010, s. 3–4.

(OSA-neuvosto).<sup>90</sup> Suomessa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan myös Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden pitää pohjautua käyttäjälähtöiseen tutkimus- ja kehittämistyöhön, jolla etsitään ratkaisuja tosielämän ongelmiin. Pyrkimyksenä on tutkittuun tietoon perustuva käytännön operatiivista yhteistyötä palveleva lainsäädännön kehittäminen.<sup>91</sup>

Hämäläinen on vuonna 2009 tekemässään eurooppalaistuvaa lainvalvontaa koskevassa tutkimuksessaan kartoittanut Euroopan unionin oikeudellisia instrumentteja puitepäätöksistä yleissopimuksiin. Syvemmän tutkimuksen kohteeksi Hämäläinen on valinnut ne EU-oikeuden instrumentit, jotka liittyvät lainvalvontaviranomaisten kansainväliseen oikeus- ja virka-apuun, tietojenvaihtoon ja operatiiviseen yhteistyöhön. Hämäläisen tutkimuksen perusteella tekemät oikeudellisten instrumenttien valinnat toimivat myös tämän työn lähtökohtana, mutta niiden lisäksi työssä käsitellään Hämäläisen tutkimuksen jälkeen julkaistut sekä muut Rajavartiolaitoksen näkökulmasta tarpeelliset EU-säädökset. Edellä mainitun perusteella Rajavartiolaitoksen kannalta tutkimisen arvoisiksi on valittu seuraavat säädökset:

- 1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan mukaisesti keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus (SopS 87–88/2005) muutoksineen
- 2) Schengenin säännöstö (SopS 23/2001)
- 3) Neuvoston puitepäätos Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta (2006/960/YOS)
- 4) Sopimus Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Itävallan tasavallan välillä rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin,

---

<sup>90</sup> Lissabonin sopimus 69 f artikkelel: ”1. *Unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välisen poliisiyhteistyön.*

2. *Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen säätää toimenpiteistä, jotka koskevat:*

*a) asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa;*  
*b) henkilöstön koulutuksen tukemista sekä henkilöstövaihtoa, välineistöä ja yhteistyötä rikosten selvittämistä koskevan tutkimuksen osalta;*  
*c) yhteisiä tutkintatekniikoita vakavan järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseksi.”*

; ks. myös Hämäläinen 2009, s. 22.

<sup>91</sup> Nerg 2014, Security Europe -uutiskirjeen kolumnissaan EU:n sisäisestä turvallisuudesta 2014. For Finland, international security R&D driven by end-users’ needs must be the building blocks for the EU’s internal security Security Europe.

rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi ja sen täytäntöönpanosopimus (54–55/2007, ns. Prümin sopimus)

- 5) Neuvoston päätös Euroopan poliisiviraston (Europol) perustamisesta (2009/371/YOS)
- 6) Neuvoston päätös Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi (2002/187/YOS) muutoksineen

Jotta sopimusten tarkempi sisällön tutkiminen ja tulkitseminen olisi mahdollista, on syytä lyhyesti kuvata EU-oikeuden rakennetta ja systematisoida rikostorjuntayhteistyötä koskevat sopimukset osaksi EU-oikeutta. EU-oikeus on autonominen ja ylikansallinen oikeusjärjestys, joka jaetaan primääriseen ja sekundääriseen eli johdettuun oikeuteen. Primäärioikeus on sekä tulkinnan että pätevyyden perusta sekundääriselle oikeudelle. Primäärioikeuden lähteitä ovat perustamissopimukset muutoksineen sekä jäsenvaltioiden liittymissopimukset. Lisäksi tärkeän primäärioikeuden lähteen ovat muodostaneet yleiset oikeusperiaatteet, joille tunnusomaista on ollut perustavanlaatuisuus sekä kirjoittamattomuus.

Sekundääristä EU-oikeutta on syntynyt EU:n päätöksentekojärjestelmän ja toimielinten tekemänä. Ojasen mukaan ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa unionissa oli käytössä ainakin viisitoista säädöstyyppeä, jotka olivat kytköksissä unionin pilarijakoon ja eri toimialojen erityispiirteisiin. Lissabonin sopimuksen ja pilarijaon poistumisen myötä samoja säädöstyyppejä käytetään nykyään kaikilla unionin toimialoilla, oikeus- ja sisäasiat mukaan luettuna. Sekundäärisiä EU-oikeuden lähteitä ovat asetukset, direktiivit ja päätökset, jotka hyväksytään lainsäätämisyksikössä neuvoston ja Euroopan parlamentin toimesta. Rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön aloilla käytettiin 1990-luvulla jäsenvaltioiden välisiä yleissopimuksia. Yleissopimusten ratifiointiin liittyvien viiveiden vuoksi siirryttiin käyttämään direktiivien kaltaisia puitepäätöksiä, jotka olivat päätösten ohella keskeisin säädöstyyppejä rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön aloilla 2000-luvulla. Lissabonin sopimuksen siirtymäjärjestelyjä koskevan pöytäkirjan mukaan ennen Lissabonin sopimusta annettujen kolmannen pilarin eli oikeus- ja sisäasioiden säädösten oikeusvaikutukset säilyvät voimassaolevina niin kauan kuin niitä ei kumota, julisteta mitättömiksi tai muuteta. Näin ollen rikosoikeudellista yhteistyötä sääntelevät edelleen edellä mainitut sopimukset, jotka vakiintuneen käytännön mukaan on luettu sekundääriseen EU-oikeuteen kuuluvaksi. Siirtymäjärjestelyihin liittyi myös julistus, jolla Euroopan unionin toimielimiä kehoitettiin korvaamaan tai muuttamaan kolmannen pilarin säännöksiä. Vaikka Lissabonin sopimuksen voimaantulosta tuli 1.12.2014 kuluneeksi viisi vuotta, ovat rikosoikeudelliset sopimukset kuten sopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa edelleen voimassa olevaa oikeutta. Suomen ja Venäjän bilateraaliseen yhteistyöhön saattaa tulevaisuudessa vaikuttaa myös se, että Lissabonin sopimuksessa Euroopan unioni nimettiin

oikeushenkilöksi, joka voi itsenäisesti tai yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa tehdä rikosoikeuden alaan vaikuttavia sopimuksia kolmansien maiden kuten esimerkiksi Venäjän kanssa.<sup>92</sup> Nykyisen jännittyneen poliittisen tilanteen vallitessa ei ole tosin näköpiirissä uusia EU:n ja Venäjän välisiä yhteistyösopimuksia, koska Euroopan unionin ja Venäjän suhteita säännellyt vuonna 1997 allekirjoitettu kumppanuus- ja yhteistyösopimus on sekin edelleen päivittämättä<sup>93</sup>.

#### 4.1 Euroopan unionin rikosoikeusapusopimus

Keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyyn yleissopimukseen päädyttiin, koska Unionin tavoitteiden toteuttamiseksi sääntöjä jäsenvaltioiden keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa oli parannettava. Sopimuksen solmimisen tavoitteena oli muuan muassa nopeuttaa ja tehostaa jäsenvaltioiden välillä tapahtuvan oikeusavun antamista sekä täydentää keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa vuonna 1959 tehtyä eurooppalaista yleissopimusta ja muita tällä alalla voimassa olevia yleissopimuksia.<sup>94</sup> Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 23.8.2005. Keskinäisestä oikeusavusta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehtyä yleissopimusta kutsutaan yleisesti MLA<sup>95</sup> 2000 -sopimukseksi (jäljempänä MLA-sopimus). Sopimuksen tarkoittamaksi kansalliseksi keskusviranomaiseksi on asetuksessa määritetty oikeusministeriö. MLA-sopimuksen toisessa osassa määrätään rajat ylittävistä tutkintamenetelmistä kuten kuulemisesta, valvotuista läpilaskuista, yhteisistä tutkintaryhmistä, peitetutkinnasta sekä virkamiesten rikos- ja yksityisoikeudellisesta vastuusta. MLA-sopimuksen kolmannessa osassa säädetään telekuuntelusta toisen sopimusvaltion alueella. Telekuuntelusta, televalvonnasta, peitettoiminnasta ja valeostosta on annettu tarkentavia säännöksiä sopimuksen toimeenpanolaissa. Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehty yleissopimus on luonteeltaan enemmän rikosten selvittämiseen kuin niiden paljastamiseen ja estämiseen soveltuva sopimus, koska sen sisältämät toimenpiteet ovat esitutkintaan ja esitutkintaa koskeviin pakkokeinoihin liittyviä.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> HE 23/2008 vp. Lissabonin sopimuksen keskeinen sisältö, s. 20–21.

<sup>93</sup> Ulkoasiainministeriö Venäjän yksikkö [www.sivut.fi](http://www.sivut.fi).

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=30739&contentlan=1&culture=fi-FI>.

<sup>94</sup> MLA-sopimus. Osa yleissopimus, jossa kuvataan sopimuksen tavoitteet.

<sup>95</sup> Mutual Legal Assistance.

<sup>96</sup> MLA-sopimuksen täytäntöönpanolaki (SopS 87/2005).

Rajavartiolaitos on sopimuksen ja sen toimeenpanoasetuksen mukaan esitutkintaviranomaisena toimiessaan toimivaltainen suoraan yhteydenpitoon toisen sopimusvaltion keskusviranomaisten tai lainvalvontaviranomaisten kanssa valvottua läpilaskua, yhteisiä tutkintaryhmiä ja peitetutkintaa koskevissa asioissa. Sen sijaan Rajavartiolaitokselle ei ole annettu sopimuksen toimeenpanoasetuksessa toimivaltaa telekuuntelua koskevissa asioissa. Asiaa koskeva Poliisihallituksen määräys edellyttää, että kaikki poliisin peite- ja valeostotoiminnan suorittamista, tietolähdetoimintaa, teknistä tarkkailua sekä telekuuntelua ja -valvontaa koskevat pyynnöt sekä pyynnöt yhteisen tutkintaryhmän perustamiseksi ja valvotun läpilaskun suorittamiseksi toimitetaan keskitetysti Keskusrikospoliisin kautta. Hämäläinen on aihetta käsitelleessä tutkimuksessaan pohtinut mahdollisuutta suorien yhteyksien lisäämiseen EU:n jäsenvaltioiden välillä pohjoismaisen yhteistyön tapaan nopeita yhteyksiä edellyttävissä tilanteissa. Tämä Hämäläisen pohdinta on samansuuntainen kuin Pajuojaan näkemykset jo vuonna 1998.<sup>97</sup>

Sopimuksessa mainittuun peitetutkintaan, joka toimeenpanolaissa on määritetty peitetoinnaksi ja valeostoksi, ei Rajavartiolaitoksella ole toimivaltaa. Sen sijaan peiteltyyn tiedonhankintaan Rajavartiolaitoksella on toimivaltaa sen tutkiessa törkeää laittoman maahantulon järjestämistä tai mainittua rikosta ja ihmiskauppaa. Säädökset eivät anna suoraa vastausta siihen kuuluuko kansallisessa pakkokeinolaissa määritelty peitelty tiedonhankinta MLA-sopimuksen 14 artiklan mukaiseen peitetutkintaan, koska MLA-sopimus on toimeenpanolakeineen säädetty ennen peiteltyyn tiedonhankinnan ottamista kansallisen sääntelyn piiriin.<sup>98</sup>

MLA-sopimuksen 13 artiklassa on säännelty yhteisen tutkintaryhmän perustamisesta. Suomessa säädettiin kansallinen laki yhteisistä tutkintaryhmistä jo ennen MLA-sopimuksen voimaantuloa yhteisiä tutkintaryhmiä vuonna 2002 koskeneen neuvoston puitepäätöksen johdosta. Toimivaltainen viranomainen, joita Rajavartiolaitoksen virkamiehet MLA-sopimuksen toimeenpanoasetuksen mukaan esitutkintaviranomaisena toimiessaan ovat, voi tehdä yhdessä toisen sopimusvaltion viranomaisen kanssa sopimuksen yhteisen tutkintaryhmän perustamisesta. Edellytys esitutkinnan aloittamiseen on syytä epäillä -kynnyksen ylittyminen. Yhteisistä tutkintaryhmistä annetun lain mukaan yhteisiin tutkintaryhmiin liittyvät pyynnöt käsitetään

---

<sup>97</sup> Hämäläinen 2009, s. 77–79; ks. myös POHA määräys 10.6.2011, s. 4. Rajavartiolaitoksessa ei ole annettu omaa kansainvälistä rikostorjunnan yhteistoimintaa koskevaa määräystä, mutta tutkijan havaintojen mukaan vartiostot ovat toimineet Poliisihallituksen määräystä soveltuvin osin noudattaen.

<sup>98</sup> LRVL 6 luku 43 a §; ks. myös PKL 4 luku 14 § ”Peiteltyllä tiedonhankinnalla tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa poliisimiehen tehtävän salaamiseksi käytetään väärää, harhauttavaa tai peiteltyä tietoa.”

oikeusapupyynnöinä.<sup>99</sup> MLA-sopimuksen 13 artiklan nojalla Rajavartiolaitos on osallistunut joihinkin yhteisiin kahdenvälisiin tai monenvälisiin tutkintaryhmiin Euroopan unionin puitteissa<sup>100</sup>.

MLA-sopimuksen 12 artiklassa on säännelty valvotusta läpilaskusta. Rajavartiolaitos on toimivaltainen viranomaisen tekemään pyynnön tai tekemään päätöksen toisen jäsenvaltion pyynnöstä tapahtuvan valvotun läpilaskun toteuttamisesta. Valvotusta läpilaskusta on säädelty kansallisesti sekä poliisilaissa että pakkokeinolaissa ja lisäksi päätöksenteosta ja ilmoitusmenettelystä säädellään laissa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (jäljempänä PTR-laki). Pakkokeinolakia koskevassa hallituksen esityksessä on kirjoitettu, että ilmaisu ”esine, aine tai omaisuus” sulkee ihmisten kuljetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kun otetaan vielä huomioon se, että MLA-sopimuksen jäsenmaiden välillä vallitsee vapaa ihmisten liikkuvuuden periaate, voisi valvotun läpilaskun toteuttaminen Rajavartiolaitoksen pyytämänä tai toteuttamana koskea esimerkiksi törkeän laittoman maahantulon järjestämisen esitutkintaan liittyvien esineiden, aineiden tai omaisuuden kuljettamista.<sup>101</sup>

## 4.2 Schengenin sopimus

Schengenin sopimuksen soveltaminen alkoi Suomessa 25.3.2001. Suomi allekirjoitti sopimuksen jo 19.12.1996. Schengenin säännöstö on sopimuksena niin sanottu alueellinen järjestelmä. Amsterdamin huippukokouksessa tehdyssä sopimuksessa 1997 Schengen-järjestelmä päätettiin sulauttaa Euroopan unioniin. Kaikilla EU-mailla on ollut siitä lähtien oikeus liittyä Schengen-yhteistyöhön. Iso-Britannia ja Irlanti eivät ole liittyneet Schengenin sopimukseen ja lisäksi Bulgaria, Romania ja Kypros eivät vielä sovelta Schengenin sopimusta täysimääräisesti. Sopimusta soveltavat EU-jäsenvaltioiden lisäksi myös Islanti ja Norja.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Laki yhteisistä tutkintaryhmistä (1313/2002); ks. myös SopS 88/2005 toimeenpanoasetuksen 3 §, jonka mukaan ”Yleissopimuksen 6 artiklan 5 kohdan osalta toimivaltaisia poliisi- ja tulliviranomaisia ovat poliisiviranomaiset, tulliviranomaiset sekä rajavartiolaitoksen virkamiehet toimiessaan esitutkintaviranomaisena rikosasiassa esitutkintalain nojalla.” Kirjoitusasussa poliisi- ja tulliviranomaiset on erotettu Rajavartiolaitoksen virkamiehistä, mutta sisältö ja tulkinta ovat käytännön työn tekemisen osalta samankaltaisia.

<sup>100</sup> Kettunen, kysely 13.3.2015. Maj Kettunen toimii Suomenlahden merivartioston rikostorjuntayksikön päällikönä.

<sup>101</sup> PKL 10 luku 41 §; ks. myös HE 222/2010 vp. Yksityiskohtaiset perustelut s. 349; ks. myös PTR-laki 4 §.

<sup>102</sup> Amsterdamin sopimus. Pöytäkirjat B 1 artikla; ks. myös Ulkoasiainministeriön ilmoitus Schengenin säännöstön soveltamisesta 22.3.2001 ”Amsterdamin sopimukseen (SopS 54–55/1999) liittyvän pöytäkirjan mukaan Schengenin säännöstö on sisällytetty osaksi Euroopan unionia, sellaisena kuin säännöstö on määritelty Euroo-



Schengenin sopimuksen kolmannessa osastossa käsitellään omina lukuinaan sekä yhteistyö poliisiasioissa että oikeusapu rikosasioissa. MLA-sopimus on uudempana sopimuksena korvannut osan Schengenin sopimuksen rikosoikeusapua koskevista määräyksistä kuten esimerkiksi tiedoksiannot ja valvotut läpilaskut. Rajavartiolaitoksen kannalta sopimuksen keskeisin osuus on sen toinen osasto, joka käsittelee tarkastusten poistamista sisärajoilta ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Kuitenkin Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimenpiteet kuuluvat poliisiyhteistyötä käsittelevään kolmanteen osastoon, jonka 39 artiklan mukaan poliisi voi lähettää oikeusapupyynnöjä kansallisen lainsäädännön mukaisesti tapauksissa, joissa pyyntö tai sen täytäntöönpano eivät edellytä vastaanottajalta pakkokeinojen käyttöä. Pyyntö ja tietojenvaihto tapahtuvat keskusviranomaisten kesken. Suomessa keskusviranomaisena on Keskusrikospoliisi. Kiireellisissä tapauksissa pyyntö voidaan osoittaa suoraan sopimusvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Kiireellisissäkin tapauksissa keskusviranomaisena on pidettävä tietoisena suoran yhteyden käyttämisestä. Raja-alueilla toimivaltaitten ministereiden välisillä sopimuksilla on mahdollista tarkentaa 39 artiklan sääntelyä. Sopimuksen 46 artiklan perusteella jäsenmaalla on vapaaehtoisuuteen perustuva mahdollisuus lähettää tietoja, joilla voi olla vastaanottajalle tärkeä merkitys rikosten ehkäisemiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan uhan torjumiseksi. Tietojenvaihdon tulee tapahtua keskusviranomaisen välityksellä ja se voi tapahtua vain erityisen kiireisissä tapauksissa suoraan kyseisten poliisiviranomaisten välillä.<sup>103</sup> Laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa on huomioitu kattavasti, mutta vaikeasti tulkittavasti, Schengenin sopimuksen poliisiyhteistyötä koskeva tietojenvaihto. Sen 4 luvun 38 §:n 1 momentin mukaan:

*”Jollei muuta säädetä tai Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu, rajavartiolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja Euroopan unionin jäsenvaltion alueen ja Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion poliisiviranomaiselle ja muulle viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.”*<sup>104</sup>

---

pan unionin neuvoston päätöksissä 1999/435/EY ja 1999/436/EY (EYVL L 176/1 10.7.1999 ja EYVL L 176/17 10.7.1999). Suomi osallistuu Schengen-yhteistyöhön unionin puitteissa mainitun pöytäkirjan mukaisesti, joten edellä mainittu ja Suomen liittymispöytäkirjaa ja -sopimusta ei voimaansaateta erikseen kansallisesti.”

<sup>103</sup> Schengen sopimus, III osasto 1 luku; ks. myös Hämäläinen 2009, s. 81–84.

<sup>104</sup> LHTRVL 4 luku 38 §.

Käytännössä on vaikea nähdä sellaista tilannetta, jossa ympäri vuorokauden toimiva Keskusrikospoliisin Schengen sopimuksen mukainen kansallinen keskus ei olisi kykenevä välittämään myös Rajavartiolaitoksen pyyntöä tai tietoa riittävän nopeasti eteenpäin. Mainitun seikan vuoksi suoran yhteyden käyttäminen yksittäisen raja- tai merivartioston toimesta on erittäin poikkeuksellista.

Schengenin sopimuksen 40 artikla mahdollistaa oman valtion alueella alkaneen rangaistavaan ja mahdollisesti rikoksentekijän luovuttamiseen johtavaan tekoon epäillyn henkilön tarkkailun ennalta esitetyn oikeusapupyynnön perusteella toisen sopimusvaltion alueelle. Tarkkailua on mahdollista jatkaa kiireellisissä tapauksissa tiettyjen rikosnimikkeiden osalta myös pelkän ilmoituksen perusteella. Rajavartiolaitoksen kohdalla tarkkailumahdollisuus on Suomen liittymissopimuksessa rajattu koskemaan ihmiskaupparikoksia. Kirjaamalla liittymissopimuksen artikla viittaamaan vain ihmiskaupparikokseen on sananmuodon mukaisen tulkinnan perusteella samalla suljettu pois sopimuksen tarkoittamassa mielessä tapahtuva ennalta lähetettyyn oikeusapupyyntöön perustuva tai kiiretilanteessa tapahtuva tarkkailu muutoin kuin ihmiskaupparikokseen liittyen.<sup>105</sup>

Sopimuksen 41 artikla mahdollistaa myös oman valtion alueelta aloitetun itse teosta tavatun rikoksen tekijän takaa-ajon toisen sopimusvaltion alueelle tietyissä sopimuksessa mainituissa tilanteissa joko ennalta myönnetyn luvan tai kiireellisissä tapauksissa myös ilmoituksen perusteella. Suomi on antanut Schengenin yleissopimuksen 41 artiklan mukaisen selityksen, jonka mukaan Suomen ja Norjan sekä Suomen ja Ruotsin välisillä maarajoilla yleissopimuksen 41 artiklan mukaista takaa-ajoa suorittavilla virkamiehillä on kiinniotto-oikeus sekä oikeus takaa-ajoon ilman aluetta tai aikaa koskevia rajoituksia. Oikeus takaa-ajoon koskee yleissopimuksen 41 artiklan 4 kappaleen b kohdan mukaisia rikoksia, joiden johdosta rikoksentekijä voidaan luovuttaa. Takaa-ajon osalta Suomen liittymissopimuksessa ei ole määritetty

<sup>105</sup> Suomen liittymissopimuksen 2 artikla.

*”1. Tämän sopimuksen allekirjoituspäivästä vuoden 1990 yleissopimuksen 40 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut virkamiehet ovat Suomen tasavallan osalta*

*a) poliisin virkamiehistä poliisimiehet (av polisens tjänstemän polismän);*

*b) rajavartiolaitoksen virkamiehistä rajavartiomiehet (av gränsbevakningsväsendets tjänstemän gränsbevakningsmän), kun on kysymys vuoden 1990 yleissopimuksen 40 artiklan 7 kohdassa tarkoitetusta ihmiskaupasta;*

*c) tullimiehet (tulltjänstemän) vuoden 1990 yleissopimuksen 40 artiklan 6 kohdassa tarkoitetuissa kahdenvälisissä sopimuksissa määrätyin edellytyksin ja toimivaltansa puitteissa, kun on kysymys huumausaineiden ja psyko-trooppisten aineiden laittomasta kaupasta, aseiden ja räjähteiden kaupasta sekä myrkyllisten ja vaarallisten jätteiden laittomista kuljetuksista.”*

rikosnimikkeeseen liittyvää rajausta. Suomen antaman selityksen vuoksi Suomen ja Ruotsin tai Suomen ja Norjan maarajoilla takaa-ajo voisi koskea sellaisia Rajavartiolaitoksen valvottavaksi ja tutkittavaksi säädettyjä tekoja, joiden johdosta rikoksentekijä voitaisiin luovuttaa eli rikos, josta voisi seurata vankeutta. Tällainen rikos voisi olla esimerkiksi törkeä laittoman saaliin kätkeminen. Huomioitavaa on, että takaa-ajo on kuitenkin mahdollista vain maarajan ylitse. Meri- ja ilmarajojen ylitse voidaan suorittaa rajan yli tapahtuvaa tarkkailua, mutta ei takaa-ajoa.<sup>106</sup> Schengenin sopimuksen lisäksi Suomen, Norjan ja Ruotsin toimivaltaisten viranomaisten välillä on laadittu sopimus Schengenin sopimuksen 40 ja 41 artikloiden tarkemmasta soveltamisesta liittyen tiedon kulkuun, viranomaisten tunnistamiseen ja johtosuhteisiin. Tarkemman sopimuksen mukaan johtovastuu pyritään siirtämään hallitusti sen maan viranomaisille, jonka alueella toiminta tapahtuu.<sup>107</sup>

Sisärajatarkastusten lakkauttaminen edellytti nopeaa ja varmaa tietojenvaihtoa, jota varten perustettiin Schengenin tietojärjestelmä (Schengen Information System SIS). Tietojärjestelmän sisältö on tarkoin yleissopimuksen rajaama ja sinne voidaan tehdä henkilöitä, ajoneuvoja ja esineitä koskevia etsintäkuulutuksia. Tietojärjestelmään voidaan sisällyttää oikeusapupyynnöksi luokiteltavia etsintäkuulutuksia. Sopimuksen 100 artiklan mukainen omaisuuskuulutus pitää sisällään oikeusapupyynnön, koska kuulutuksessa pyydetään tavattaessa takavarikoimaan kuulutettu esine. Erillistä oikeusapupyyntöä ei tarvita ja menettelyä voidaankin pitää tietojärjestelmän mahdollistamana suorana oikeusapupyyntönä kahden toimivaltaisen viranomaisen välillä.<sup>108</sup>

Schengenin sopimus eroaa eurooppalaisesta yleissopimuksesta, koska siinä on eroteltu erikseen poliisin kansainvälistä yhteistyötä koskevat artiklat. Sopimuksessa määritellyllä tavalla on poliisiyhteistyön ulkopuolelle jätetty muun muassa pakkokeinojen käyttäminen ja kirjallisten todisteiden hankkiminen. Kyseisten toimenpiteiden on katsottu kuuluvan oikeusviranomaisten toimivaltaan tai edellyttävän kohteena olevan osapuolen oikeusviranomaisten myötävaikutusta. Toisin kuin eurooppalaisessa yleissopimuksessa, Suomi ei Schengenin sopimusta allekirjoittaessaan ole antanut selitystä tai varaumaa siitä, mitä oikeusviranomaiset Schengenin sopimuksen tarkoittamassa mielessä ovat. Toisaalta sopimustekstissä ei ole eurooppalaisen yleissopimuksen tapaan edes mahdollisuutta edellä mainitun varauman tekemiseen. Schengenin sopimuksen on 48 artiklan mukaan tarkoitus täydentää eurooppalaista yleissopi-

---

<sup>106</sup> Sama.

<sup>107</sup> RVLPAK A.7 13.9.2005.

<sup>108</sup> Schengenin sopimus, IV osasto 2 luku 99 ja 100 artiklat; ks. myös Hämäläinen 2009, s. 84–85.

musta, mikä mahdollistaa sellaisen tulkinnan, jossa Rajavartiolaitos olisi oikeusviranomaisen myös Schengenin sopimuksen tarkoittamassa mielessä.<sup>109</sup>

### 4.3 Tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehty neuvoston puitepäättös

Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen<sup>110</sup> vaihdon yksinkertaistamisesta tehty neuvoston puitepäättös (2006/960/YOS) (jäljempänä puitepäättös) saatettiin kansallisesti voimaan sekamuotoisella täytäntöönpanolailla, joka tuli voimaan 12.2.2009<sup>111</sup>. Täytäntöönpanolain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos on puitepäättöksessä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen. Puitepäättöksen peruseriaatteena on, että Euroopan unionin lainvalvontaviranomaiset voivat tehokkaasti ja nopeasti vaihtaa niiden hallussa tai saatavilla olevia tietoja rikostutkinnan tai rikostiedusteluoperaation toteuttamiseksi. Puitepäättöksen mukainen tietojen ja tiedustelutietojen vaihto voi tapahtua minkä tahansa lainvalvontaviranomaisten väliseen kansainväliseen yhteistyöhön tarkoitettun kanavan kautta.<sup>112</sup>

Rajavartiolaitoksen osalta puitepäättös kattaa tiedot, jotka on talletettu henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa säädetyn lain 1 luvun 3, 4 ja 7–12 §:n mukaisiin osarekistereihin<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> Schengen sopimus III osasto 2 luku; ks. myös Pajuja 1998, s. 98–101.

<sup>110</sup> Neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS 2 artikla. Tiedoilla ja/tai tiedustelutiedoilla tarkoitetaan kaikkia lainvalvontaviranomaisten hallussa olevia tietoja ja kaikkia tietoja, jotka ovat viranomaisten tai yksityisten elinten hallussa ja lainvalvontaviranomaisten saatavilla tarvitsematta käyttää 1 artiklan 5 kohdan mukaisia pakkokeinoja.

<sup>111</sup> Laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta; ks. myös HE 190/2008 vp. Yleisperustelut, s. 5. ”*Puitepäättöksen täytäntöönpanossa sovellettaisiin valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytettyä tekniikkaa siten, että ehdotettu täytäntöönpanolaki olisi valtiosopimusten niin sanottujen sekamuotoisten voimaansaattamislakien kaltainen sekamuotoinen täytäntöönpanolaki. Tällaisessa täytäntöönpanotavassa kansallisella täytäntöönpanolailla säädetään puitepäättöksen säännökset Suomessa lakina noudatettavaksi. Täytäntöönpanolain asiasisällöiset säännökset olisivat lähinnä menettelyä koskevia ja tarkentavia säännöksiä.*”

<sup>112</sup> Neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS 3 artikla; ks. myös HE 190/2008 vp. Yleisperustelut, s. 5–6.

<sup>113</sup> Laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta 3 §:n 1 mom; ks. myös LHTRVL 1 luku 3, 4 ja 7–12 §:t. Kyseessä ovat 3 § rajavartiolaitoksen toiminnallinen tietojärjestelmä, 4 § rajavartiolaitoksen muu henkilörekisteri, 7 § tutkinta- ja virkapurekisteri, 8 § lupa-asioiden rekisteri, 9 § valvonta-asioiden rekisteri, 10 § poliisin henkilörekisterien käyttäminen rajavartiolaitoksen tehtävissä, 11 § rikoksista epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisteri ja 12 § turvallisuustietorekisteri.

Lähtökohtaisesti puitepäättöksen soveltamisalaan kuuluvat kaikki tiedot, jotka ovat lainvalvontaviranomaisen hallussa riippumatta tietojen säilytyspaikasta. Huomioitavaa on, että mainitun lain 1 luvun 10 §:n mukaiset tiedot ovat poliisin omistamia, joten niiden luovuttaminen vaatii luvan poliisilta. Vaikka puitepäättöksen määritelmä ei suljekaane mitään rekisteriä tai tietoluokkaa tiedonvaihdon ulkopuolelle, käytännössä pyyntöjen perusteella tehtävät rekisteritarkastukset rajoittuvat valtakunnallisiin rekistereihin.<sup>114</sup> Tietojen luovuttamisessa on syytä huomioida myös rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta säädetyn neuvoston puitepäättöksen (2008/977/YOS) tarkoitus- sidonnaisuutta ja suhteellisuusperiaatetta korostavat artiklat<sup>115</sup>.

Puitepäättös ei 1 artiklan 4 kohdan mukaan velvoita toimittamaan tietoja käytettäväksi todisteina oikeusviranomaisessa eikä se oikeuta käyttämään tietoja tähän tarkoitukseen ilman tiedot toimittaneen jäsenvaltion suostumusta. Näin ollen puitepäättöksen mukaisella menettelyllä ei ole tarkoitus korvata varsinaista oikeusapumenettelyä. Ensimmäisen artiklan 5 kohdan mukaan puitepäättös ei velvoita tietoja koskevan pyynnön vastaanottanutta jäsenvaltiota hankkimaan tietoja pakkokeinoja käyttämällä. Toimeenpanolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan puitepäättöksen neuvottelujen yhteydessä ei päästy yhteisymmärrykseen pakkokeinon määritelmästä, joten säännöstä tulkitaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Suomessa pakkokeinoiksi on rinnastettava pakkokeinolaissa säädetyn lisäksi myös esimerkiksi poliisilain salaiset tiedonhankintakeinot.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> HE 190/2008 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 9. ”Viranomainen on tässä yhteydessä ymmärrettävä organisaationa, jolloin ainoastaan yksittäisen virkamiehen hallussa oleva järjestelemätön tieto ei kuuluisi puitepäättöksen soveltamisalaan.” ”Toiseksi tiedoilla ja/tai tiedustelutiedoilla tarkoitetaan kaikkia tietoja, jotka ovat viranomaisten tai yksityisten elinten hallussa ja lainvalvontaviranomaisten saatavilla tarvitsematta käyttää pakkokeinoja. Lainvalvontaviranomaisten saatavilla voidaan katsoa olevan kaikki se tieto, mikä poliisi-, tull- ja rajavaltaviranomaisella on oikeus saada poliisilain, poliisin henkilötietolain, tullilain, rajavartiolaitoksen henkilötietolain taikka muun lain tai sopimuksen perusteella. Yksityisten elinten hallussa olevia, ilman pakkokeinoja saatavia tietoja voivat olla esimerkiksi pankkitiedot ja majoitustoiminnan harjoittajalta tai liikenteenharjoittajalta saatavat matkustajatiedot ja matkustajarekisteritiedot.”

<sup>115</sup> Neuvoston puitepäättös 2008/977/YOS 3 ja 11 artikla.

<sup>116</sup> HE 190/2008 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 8; ks. myös POLL 5 luku sekä LRVL 6 luku 43 a §:n 1 mom. ”Rajavartiomiehen toimivaltuuksista 42 ja 43 §:ssä tarkoitettujen rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi on telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, televalvontaa, peiteltyä tiedonhankintaa, henkilön teknistä seuranta, peitet toimintaa, valeostoa ja tietolähteen ohjattua käyttöä lukuun ottamatta voimassa, mitä poliisin tai poliisimiehen toimivaltuuksista ja niiden käytöstä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi poliisilaissa, esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa tai muualla laissa säädetään.”

Puitepäättöksen mukaisia tietoja voidaan pyytää rikoksen paljastamiseksi, ehkäisemiseksi tai tutkimiseksi, jos tosiasioiden perusteella on syytä uskoa<sup>117</sup>, että jossain toisessa jäsenvaltiossa olisi saatavilla asian kannalta merkityksellistä tietoa. Toimivaltaisen viranomaisen on kuitenkin puitepäättöksen 7 artiklan sekä asiaa täsmentävän toimeenpanolain 6 §:n perusteella toimitettava oma-aloitteisesti tietoja rikostutkinnasta tai rikostiedusteluoperaatiosta vastaavalle toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle lainvalvontaviranomaiselle.<sup>118</sup> Luovuttamisen velvoite koskee sellaisia tapauksia, joissa tietojen luovuttamisen voidaan olettaa edistävän rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Rajavartiolaitoksen kannalta on keskeistä huomata, että kyseisen säädöksen tekojen listassa ovat muun muassa ihmiskauppa, laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustaminen, hallinnollisten asiakirjojen väärentäminen, kaupankäynti väärennöksillä sekä varastettujen ajoneuvojen kauppa.<sup>119</sup>

Puitepäättöksessä on säädetty myös määräaajoista tietojen toimittamiselle. Kiireelliseen pyyntöön, joka johtuu rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaisista rikoksista, tulisi kyetä vastaamaan rekisteritietojen osalta kahdeksassa tunnissa tai perustellusta syystä viimeistään kolmen vuorokauden kuluessa. Edellä mainittuihin rikoksiin liittyviin, mutta kiireettömiin pyyntöihin, on vastattava viikon kuluessa tiedon ollessa sellaisessa tietokannassa, johon viranomaisella on pääsy. Kaikissa muissa tapauksissa tiedot olisi toimitettava 14 vuorokauden kuluessa pyynnöstä.<sup>120</sup>

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 luvun 39 a §:ssä on säädetty tietojen ja tiedustelutietojen luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille viittaamalla kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta

---

<sup>117</sup> HE 190/2008 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 13. Se pitääkö kyseessä olla syytä epäillä vai todennäköiset syyt epäillä, että jossakin jäsenvaltiossa on merkityksellistä tietoa, jää pyytäjän tulkittavaksi. Kuitenkin pyyntö edellyttää myös tosiseikaston selvittämistä.

<sup>118</sup> Neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS 3 artikla ja 7 artikla; ks. myös HE 190/2008 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 12 ja 14. ”Perustuslakivaliokunta on myös tulkintakäytännössään (mm. PeVL 51/2002 vp) katsonut, että poliisin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolakien kaltaisissa yleissäännöksissä tietojen ulkomaille luovuttamisen edellytyksenä tulee olla välttämättömyys tarpeellisuuden sijaan. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi erityissäännökset, joita sovellettaisiin silloin, kun Suomelta pyydetään tietoja puitepäättöksen nojalla.”

<sup>119</sup> Laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta 3 § 2 mom.; ks. myös Eurooppalainen pidätysmääräys 2002/584/YOS 2 artikla 2 kohta. Puitepäättöksessä (2006/960/YOS) rikosnimikkeet on sidottu Eurooppalaiseen pidätysmääräykseen.

<sup>120</sup> Neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS 4 artikla.

annettuun lakiin. Kyseinen säännös on informatiivinen viittaussäännös, joka ei anna asiasta tarkempaa ohjausta.<sup>121</sup> Rajavartiolaitoksessa ei ole annettu asiasta myöskään hallinnollista määräystä. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta 30.12.2013 annetussa määräyksessä todetaan, että Rajavartiolaitos ja Keskusrikospoliisi tekevät yhteistyötä rikostorjunnan ja esitutinnan kansainvälisessä toiminnassa, ja että vartiostot hoitavat esitutinnassa tarvittavat oikeusapuasiat yhteistyössä Keskusrikospoliisin kanssa. Poliisihallituksen määräyksen mukaan poliisin kansainvälinen yhteistyö puitepäättönsien mukaisessa tietojenvaihdossa tapahtuu Pohjoismaita lukuun ottamatta Keskusrikospoliisin kautta.<sup>122</sup>

#### 4.4 Prümin sopimus

Prümin sopimuksen laatimisen tarkoituksena oli vahvistaa yhteistyötä terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen tehokkaammaksi torjumiseksi ennen kaikkea tietojenvaihtoa parantamalla. Prümin sopimuksen II luku sisältää säännöksiä DNA-, sormenjälki- ja ajoneuvotietojen automaattisesta vertailusta ja hakemisesta sekä henkilötietojen lähettamisestä. Sopimuksen III luku käsittelee toimenpiteitä terrorismin torjumiseksi sisältäen säännökset tietojen lähettamisestä, lentojen turvahenkilöistä varusteineen ja kansallisista yhteyspisteistä. Sopimuksen IV luku käsittelee toimenpiteitä laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi käsittäen säännökset sopimusosapuolten lähettämistä asiakirja-asiantuntijoista ja maastapoistamispäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten poistamisesta kahden tai useamman jäsenvaltion alueelta. Sopimuksen 20 artiklassa säännellään yhteyshenkilöverkoston perustamisesta ja asiakirja-asiantuntijoiden lähettamisestä laittoman maahantulon lähtö- tai kauttakulkuvaltioihin. Lähetettyjen asiakirja-asiantuntijoiden tehtäviin kuuluvat muun muassa ulkomaanedustustojen neuvonta ja koulutus passi- ja viisumiasioissa erityisesti väärennettyjen ja väärin asiakirjojen osalta sekä kuljetusliikkeiden neuvonta ja koulutus. Sopimuksen 22 artiklassa on velvoite nimetä kansalliset yhteyspisteet asiakirja-asiantuntijoiden lähettämiseen ja kouluttamiseen liittyvissä asioissa. Sopimuksen 23 artiklassa säännellään kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamiseen liittyvästä yhteistyöstä ja kauttakulusta sekä kansallisista yhteyspisteistä.<sup>123</sup> Merkille pantavaa ja operatiivisesta käytännön toiminnasta poikkeavaa on se, että toimeenpanoasetuksen mukaan asiakirja-asiantuntijoiden kansallisena yhteyspisteenä toimii Keskusrikospoliisi ja palautustoimien yhteyspisteenä Rajavartiolaitos.

<sup>121</sup> HE 190/2008 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 12.

<sup>122</sup> RVLPAK A.5, s. 3; ks. myös POHA määräys 2011, s. 7.

<sup>123</sup> Prümin sopimus.

Rajavartiolaitos on asettanut lukuisia yhdyshenkilöitä, joiden tehtävänä on tukea viisumi- ja oleskelulupahakemusten käsittelyä, tutkia epäilyttäviä matkustusasiakirjoja ja muita matkustamiseen liittyviä asiakirjoja sekä kouluttaa ja tukea toimipisteen työntekijöitä matkustusasiakirjojen oikeellisuuden selvittämisessä. Toisaalta poliisi toimeenpanee satoja 23 artiklan mukaisia maastapoistamispäätöksiä vuosittain.<sup>124</sup>

Prümin sopimus on soveltamisalaltaan yleissopimuksia rajoittuneempi ja sen vuoksi sen merkitys Rajavartiolaitoksen rikostorjunnalle on lähinnä toimenpiteitä nopeuttava sopimuksen mukaisten tietojen automaattisen hakemisen vuoksi. Rajavartiolaitoksen lähettämien yhdyshenkilöiden työn sisältö vastaa sopimuksessa mainittujen asiakirja-asiantuntijoiden tehtäviä ja sopimus määrittääkin yhdysmiehille selkeät jäsenvaltioiden välillä sovitut vastuut ja velvoitteet.

## 4.5 Europol

Euroopan poliisiviraston (jäljempänä Europol) perustamisesta tehty neuvoston päätös (2009/371/YOS) (jäljempänä Europol-päätös) on saatettu Suomessa voimaan lailla Europolia koskevan päätöksen eräiden säännösten täytäntöönpanosta (563/2011). Laki tuli voimaan 1.6.2011 ja se on yhdessä päätöksen kanssa kaikilta osiltaan velvoittavaa EU-oikeutta<sup>125</sup>. Vuoden 2009 päätöksellä korvattiin vuonna 1992 tehty Europol-yleissopimus ja Europolista tuli yksi unionin virastoista. Päätöksen tarkoituksena oli vahvistaa Europolin roolia sen tukeksi jäsenvaltioita vakavan rikollisuuden torjunnassa, antaa sille oikeuden ehdottaa yhteisen tutkintaryhmän perustamista ja parantaa jäsenvaltioiden tiedonsaantia Europolilta.<sup>126</sup>

Euroopan komissio on antanut 27.3.2013 ehdotuksen Euroopan unionin lainvalvontayhteistyö- ja -koulutusvirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten (2009/371/YOS) ja (2005/681/YOS) kumoamisesta. Ehdotuksen tarkoituksena on mukauttaa Europol Lissabonin sopimuksen vaatimukseen vahvistamalla sen oikeudellinen toimintakehys asetuksella ja ottamalla käyttöön mekanismi, jonka avulla Euroopan parlamentti voi valvoa Europolin toimintaa yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa. Asetuksen käsittely Euroopan parlamentissa ja

<sup>124</sup> Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012-2015, s. 12 ja 21.

<sup>125</sup> Ojanen 2010, s. 44. Ojaneen mukaan päätökset ovat yleensä sisällöltään asetuksia ja direktiivejä täsmällisempiä, yksityiskohtaisempia ja ne on suunnattu vain tietyille taholle.

<sup>126</sup> HE 81/2010 vp. Yleisperustelut, s. 3; ks. myös Europol-päätös 2009/371/YOS, s. 1–2.



neuvostossa on edelleen kesken, ja koska luonnos ei ole voimassa olevaa oikeutta, sitä ei käsitellä tässä työssä tämän enempää.<sup>127</sup>

Europol-päätöstä koskevan kansallisen toimeenpanolain 2 §:n mukaan Rajavartiolaitos on toimivaltainen Europol-viranomainen. Europolin kansallinen keskusyksikkö on Keskusrikospoliisi, jonka päätehtävänä on toimittaa Europolille oma-aloitteisesti tiedustelu- ja muita tietoja, vastata Europolin esittämiin pyyntöihin ja pitää tiedustelu- ja muut tiedot ajan tasalla<sup>128</sup>. Europol-päätöksen 8 artiklan 2 kohdassa on säädetty suorista yhteyksistä toimivaltaisten viranomaisten ja Europolin välillä. Artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat sallia suorat yhteydet nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten ja Europolin välillä jäsenvaltion määrittelemien ehdoin, joihin kuuluu kansallisen yksikön edeltä käsin tapahtuva osallistuminen. Asiasta säädetyn kansallisen lain 5 §:n mukaan toimivaltaisille viranomaisille on sallittu suorat yhteydet Europoliin, joka pitää sisällään Europol-päätöksen 13 artiklan 6 kohdan mukaisen oikeuden tehdä hakuja Europolin tietojärjestelmästä. Mainitun artiklan mukaan tällaisen haun tuloksesta saa käydä ilmi vain se, ovatko haetut tiedot Europolin tietojärjestelmässä. Lisätiedot on hankittava Europolin kansallisen yksikön välityksellä, minkä on asiaa koskevan hallituksen esityksen mukaan katsottu edesauttavan kansallisen yhteensovittamisen säilymistä. Tarkemmista Europol-hakuja koskevista käyttöehdoista päättää Poliisihallitus Europolin kansallisen yksikön esityksessä.<sup>129</sup> Europolin kanssa käsiteltäviin tietoihin liittyen Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 4 luvun 39 c §:ssä on viittaus Europol-päätöksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Tämä viittaussäännös on tosin vain informatiivinen viittaus ilman asiallista sisältöä.<sup>130</sup>

Europol on Europol-päätöksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan oikeushenkilö ja sillä on 23 artiklan 1 kohdan perusteella oikeus luoda yhteistyösuhteita ja pitää niitä yllä kolmansien maiden ja muiden organisaatioiden kuten kansainvälisten järjestöjen kanssa. Europol voi tehdä edellä mainittuun yhteistyöhön liittyviä sopimuksia niiden tahojen kanssa, jotka Euroopan parlamentti on määränemmistöllä neuvostoa kuultuaan hyväksynyt.<sup>131</sup> Valmistelussa on ollut Venäjä-Europol yhteistyösopimus, jonka tavoitteena on kehittää Europolin ja Venäjän suhteita.

---

<sup>127</sup> Ehdotus COM(2013) 173 final. Saatavilla www- muodossa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0173&from=EN>; ks. myös käsittelytiedot <http://eur-lex.europa.eu/procedure/FI/202521>.

<sup>128</sup> Europol-päätös 8 artikla 4 kohta.

<sup>129</sup> Europol laki 3 § ja 5 §; ks. myös HE HE 81/2010 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 14; ks. myös Neuvoston päätös 2009/371/YOS 8 artikla.

<sup>130</sup> LHTRVL 4 luku 39 §:n 2 mom.

<sup>131</sup> Europol-päätös 2009/371/YOS 23 ja 26 artilat.

Europolin ja Venäjän välinen sopimusluonnos pohjautuu Europolin käyttämään operatiivisen yhteistyösopimuksen mallisopimukseen. Sopimusluonnos sisältää määräyksiä muun muassa sopimuksen tarkoituksesta, niistä rikollisuuden aloista, joihin sopimusta sovelletaan, yhteistyön alueista, Venäjän kansallisesta yhteyspisteestä ja toimivaltaisista viranomaisista. Lisäksi sopimusluonnos sisältää yleiset tietojenvaihtoa koskevat määräykset, määräykset henkilötietojen vaihdosta sekä tietojen käytöstä. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan sopimuksella ei sinänsä olisi vaikutusta Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, eikä Suomesta luovutettaisi valmisteilla olevan yhteistyösopimuksen perusteella tietoja suoraan Venäjälle. Suomen kanta on vuonna 2013 ollut sopimukselle hyväksyvä, kunhan Europolin yhteisen valvontaviranomaisen lausuntokierroksella esittämät kommentit on otettu sopimuksessa asianmukaisesti huomioon.<sup>132</sup> Sopimusluonnoksen perusteella sitä sovellettaisiin terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa muun muassa laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupan kaltaisissa rikosasioissa. Sopimusluonnoksessa Venäjä on ilmoittanut keskusviranomaiseksi sisäasianministeriön ja sen lisäksi yhteensä kuusi muuta asianomaista viranomaista, joiden joukossa on muun muassa Venäjän Federaation Turvallisuuspalvelu (FSB).<sup>133</sup>

Europolin tehtävänä on tukea kansallisia esitutkintaviranomaisia tietojen vaihtamisessa ja analyysissa. Sillä on yksittäisissä tapauksissa toimivalta pyytää asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia aloittamaan ja sovittamaan yhteen tutkintaa sekä ehdottaa yhteisten tutkintaryhmien perustamista. Asiallisesti Europolin toimivalta ulottuu järjestäytyneeseen rikollisuuteen, terrorismiin ja Europol-päätöksen liitteessä mainittuihin vakaviin rikosasioihin. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan näkökulmasta laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa ovat liitteessä olevista listarikoksista keskeisiä, mutta listalla on myös muita Rajavartiolaitoksen tutkimia rikoksia kuten varastettujen ajoneuvojen laittomaan kauppaan liittyvät rikokset.<sup>134</sup>

## 4.6 Eurojust

Eurojust perustettiin vuonna 2002 edistämään kansallisten viranomaisten yhteistyötä Euroopan unioniin vaikuttavan vakavan rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Euroopan unioni katsoi, että jäsenvaltioiden välistä oikeusyhteistyötä oli tarpeen tehostaa entisestään erityisesti

<sup>132</sup> U 41/2013 vp, s. 2–3; ks. myös Ojanen 2009, s. 190–191. ”Valtioneuvosto toimittaa kirjelmällään EU-säädösehdotuksen tai muun ehdotuksen eduskunnalle.”

<sup>133</sup> Venäjä-Europol sopimusluonnos 30.4.2013 3 artikla sekä liitteet 1 ja 2.

<sup>134</sup> Europol-päätös 2009/371/YOS 4 artikla ja liite 1.

vakavan rikollisuuden torjunnassa. Neuvoston päätös Eurojust-yksikön perustamisesta vakavan rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi (jäljempänä Eurojust-päätös) edellytti, että unionissa oli tehtävä viipymättä toimenpiteitä tarkoituksena helpottaa jäsenvaltioiden tutkintaja syytetoimien koordinoitua. Eurojustin tavoitteena on olla tärkeä toimija ja juridinen asiantuntija järjestäytyneen rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa Euroopan unionissa.<sup>135</sup>

Eurojustin toimivaltaan kuuluvat samat rikokset kuin Europolin toimivaltaan. Näitä ovat esimerkiksi terrorismi, laitton huumausainekauppa, ihmiskauppa, laittoman maahantulon järjestäminen, moottoriajoneuvoihin kohdistuva rikollisuus, tietoverkkorikokset ja ympäristörikokset.<sup>136</sup> Eurojustia koskevan päätöksen eräiden määräysten täytäntöönpanosta säädetyn lain (742/2010) 3 §:n mukaan Eurojustin kansallisen jäsenen on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle tietoonsa tulleista seikoista, jotka liittyvät tai voivat liittyä Suomessa käsiteltävänä olevaan rikosasiaan. Kansallinen jäsen voi toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä tai suostumuksella saattaa rikosasian Eurojustin käsiteltäväksi, tehdä vieraalle valtiolle rikosoikeudellista yhteistyötä koskevan pyynnön ja tehdä päätöksiä Suomessa toteutettavista rikosoikeudellisista toimenpiteistä. Mainitun lain 10 §:n mukaan Rajavartiolaitos voi luovuttaa henkilörekistereistään Eurojustille sen toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseksi tarvittavia tietoja. Tietojen luovuttamiseen sovelletaan henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 4 luvun 38 §:ää. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan näkökulmasta on tärkeää tunnistaa Eurojust yhtenä rikosoikeudellisen yhteistyön toimijana. Eurojust yhteistyön keskeisin toimija Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kannalta on kansallinen asiantuntija, jonka tehtävänä on edustaa Suomea ja käyttää Suomessa syyttäjälle säädettyä toimivaltaa.<sup>137</sup>

## 4.7 Johtopäätökset

Euroopan unionin rikostorjuntayhteistyötä koskevat sopimukset ja puitepäätökset on tarkoitettu täydentämään Euroopan neuvoston piirissä solmittua eurooppalaista yleissopimusta. Euroopan unionin puitteissa tehdyt säädökset sisältävät eurooppalaisesta yleissopimuksesta poiketen hyvin tarkkarajaisia säännöksiä tiettyjen rikostorjuntatoimenpiteiden tekemiseksi. Eurooppalaisen yleissopimuksen joustavuutta on täydennetty jäsenmaita velvoittavilla sopimuk-

<sup>135</sup> Eurojust-päätös (2002/187/YOS) tavoiteklauusi.; ks. myös Eurojust www-sivut.

<sup>136</sup> HE 18/2010 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 13; ks. myös. Europol-päätös (2009/371/YOS) 4 artikla ja liite 1.

<sup>137</sup> Laki Eurojustia koskevan päätöksen eräiden määräysten täytäntöönpanosta 2, 3 ja 10 §.

silla, joissa valtioiden suvereniteetti ei ole niin ilmeinen sopimuksen lähtökohta. Tämä kertoo myös yleisemmin Euroopan unionista ylikansallisena oikeusjärjestyksenä.

MLA-sopimuksessa Rajavartiolaitosta koskevia toimia ovat valvottu läpilasku, yhteinen tutkintaryhmä ja peitetointi, joskin viimeksi mainitulle pakkokeinolle ei Rajavartiolaitokselle ole kansallisen lainsäädännön mukaan säädetty toimivaltaa. Säädökset eivät anna suoraa vastausta siihen, kuuluuko kansallisessa pakkokeinolaissa määritelty peitelty tiedonhankinta MLA-sopimuksen 14 artiklan mukaiseen peitetutkintaan, mutta mikäli näin tulkittaisiin, Rajavartiolaitoksen kansainvälinen peitelty tiedonhankinta olisi mahdollista toteuttaa MLA-sopimuksen nojalla<sup>138</sup>. MLA-sopimuksen ja kansallisen lainsäädännön ristiriita ilmenee myös telekuuntelua koskevassa kansallisessa toimeenpanoasetuksessa, jonka mukaan Rajavartiolaitos poliisi- ja tulliviranomaisista poiketen ei ole toimivaltainen viranomaisen sopimuksen tarkoittamassa mielessä, vaikka rajavartiolain 6 luvun 43 a §:n perusteella tämä toimivalta on tiettyjen rikosnimikkeiden osalta kansallisesti olemassa<sup>139</sup>. Nämä kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten ristiriidat ovat osoitus eri aikakausina säädettyjen säädösten yhteensovittamisen monimutkaisuudesta.

Schengenin sopimuksessa Rajavartiolaitoksen kannalta merkittäviä toimia ovat rajan yli tapahtuva tarkkailu, takaa-ajo maarajan yli sekä Schengenin tietojärjestelmään liittyvät tarkkailu ja etsintäkuulutus. Keskeistä on huomata, että rajan yli tapahtuva tarkkailu on Rajavartiolaitoksen osalta rajattu koskemaan vain ihmiskaupparikokseen liittyviä toimia. Liittymissopimuksen sananmuodon mukainen tulkinta ja soveltaminen eivät palvele parhaalla mahdollisella tavalla nykymuotoista rajat ylittävää rikostorjuntaa, koska sekä ennakolta oikeusapupyynn-  
töön liittyvä että kiiretilanteessa ilman pyyntöä toteutettava tarkkailu on Rajavartiolaitoksen osalta rajattu koskemaan vain ihmiskaupparikoksia, eikä se kata esimerkiksi törkeän laittoman maahantulon järjestämisen yhteydessä tehtävää tarkkailua. Tämä on nähdäkseni osoitus myös epätäydellisestä sääntelystä, jossa eri aikakausien sääntely ei tue käytännön toimintaa parhaalla mahdollisella tavalla. Schengenin tietojärjestelmään liittyvät tarkkailu ja etsintäkuulutus ovat käyttökelpoisia instrumentteja, koska ne on mahdollista tehdä suoraan tietojärjestelmään

---

<sup>138</sup> PKL 10 luku 14 §. ”Peitellyllä tiedonhankinnalla tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoises-  
sa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa poliisimiehen tehtävän salaamiseksi käytetään väärää,  
harhauttavaa tai peiteltyä tietoa.” Peiteltyä tiedonhankintana voidaan pitää tarkkailun ja suunnitelmallisen  
tarkkailun jatkeena tilanteissa missä tehtävä edellyttää lyhytkestoista vuorovaikutusta tiedonhankinnan kohteen  
kanssa. Esimerkiksi viranomaisen toimii ”kuljettajana” käyttäen kuljetusliikkeen asusteita.

<sup>139</sup> LRVL 6 luku 43 a §:n 2 mom.

tutkinnanjohtajan toimenpitein. On huomattavaa, että etsintäkuulutuksessa on tosiasiallisesti kysymys oikeusapupyynnöstä, joka sisältää pyynnön pakkokeinon käyttämisestä.

Tietojenvaihtamisesta on säädelty useassa eri sopimuksessa, ja yleisenä tarkoituksena on edistää rajat ylittävän rikostorjuntaan liittyvän tiedon esteetöntä kulkemista viranomaiselta toiselle. MLA-sopimuksen 7 artiklassa sekä Schengenin sopimuksen 46 artiklassa on säädetty omaaloitteisesta tietojenvaihtamisesta, joka on kuitenkin toteutettava kansallista lainsäädäntöä noudattaen. MLA-sopimuksen ja Schengenin sopimuksen ero omaaloitteisessa tietojenvaihtamisessa on se, että Schengenin sopimus lähtee keskusviranomaisten kautta toimitettavista ja MLA-sopimus suorien yhteyksien kautta toimitettavista tiedoista.

Europol-päätöksen ja vuoden 2006 puitepäätökseen on kirjattu velvoittava säännös omaehtoiseen tietojen luovuttamiseen. Europol-päätöksen velvoite koskee kansallista yksikköä eli Keskusrikospoliisia. Puitepäätöksen velvoite sen sijaan koskee kaikkia toimivaltaisia viranomaisia eli myös Rajavartiolaitosta asioissa, jotka koskevat muun muassa ihmiskauppaa, laiton maahantuloa, väärennyksiä sekä varastettujen ajoneuvojen kauppaa.<sup>140</sup>

Euroopan neuvostoa koskevien sopimusten johtopäätöksissä oli jo pohdintaa siitä, että Suomen antamassa selityksessä Poliisi ja Tulli on käsitelty viranomaisina ja Rajavartiolaitoksen osalta toimivaltaisia ovat vain tietyssä tehtävässä palvelevat virkamiehet. Samanlaista Rajavartiolaitosta koskevaa huojuvuutta voidaan löytää myös Euroopan unionin sopimuksia koskevista kansallisista toimeenpanosäännöksistä. Esimerkiksi MLA-sopimuksen kansallisen toimeenpanoasetuksen 3 §:ssä säädetään, että *”Yleissopimuksen 6 artiklan 5 kohdan osalta toimivaltaisia poliisi- ja tulliviranomaisia ovat poliisiviranomaiset, tulliviranomaiset sekä rajavartiolaitoksen virkamiehet toimiessaan esitutkintaviranomaisena rikosasiassa esitutkintalain nojalla.”* Kirjauksesta voidaan vetää sellainen johtopäätös, että Rajavartiolaitokselle ei ole MLA-sopimuksessa haluttu eurooppalaisen yleissopimuksen tapaan antaa asemaa eurooppalaisena rikosoikeusapuviranomaisena. Tulkintani mukaan käytännön rikostorjuntatoimenpiteisiin ei kirjauksella ole kuitenkaan vaikutusta, koska kirjaus kattaa ne säännökset, jotka antavat toimivaltaa konkreettisiin rikostorjuntatoimenpiteisiin.

---

<sup>140</sup> Luovuttamisen velvoite koskee sellaisia tapauksia, joissa tietojen luovuttamisen voidaan olettaa edistävän rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä.

Euroopan unionin säädöksissä määritetyt yhteydenpitojärjestykset ovat sopimuskohtaisia. Kun otetaan huomioon kansalliset säädökset sekä poliisin asiaa koskeva määräys, voidaan yhteydenpitojärjestys jakaa kolmeen pääluokkaan: Ensimmäisenä ovat MLA-sopimuksen mukaiset oikeusapupyynnöt, jotka kulkevat keskusviranomaisena toimivan oikeusministeriön kautta. Toisena luokkana voidaan pitää tietoja ja pyyntöjä, jotka tulee toimittaa joko sopimuksen nimenomaisen säännöksen tai poliisin määräyksen perusteella kansallisen keskusviranomaisen eli Keskusrikospoliisin kautta. Kolmantena ovat suorat yhteydet joko nimenomaisen säännöksen kuten Schengen-etsintäkuulutuksen tai muun syyn esimerkiksi kiireellisyyden perusteella.

Venäjän liittyminen Euroopan unionin järjestelmien ja sopimusten kautta tehtävään rikostorjuntayhteistyöhön näyttää hitaalta ja rajoittuu Europolin ja Venäjän väliseen yhteistyösopimukseen, joka on ollut valmistelussa jo useita vuosia. Euroopan ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilanteen vuoksi Euroopan unionin ja Venäjän yhteistyörakenteissa ei ole odotettavissa merkittäviä edistysaskelia lähivuosina.<sup>141</sup> Tämän vuoksi ei ole näköpiirissä, että Euroopan unionin ylikansallinen sääntely tulisi Venäjän osalta korvaamaan Euroopan neuvoston sopimuksia tai jäsenmaiden ja Venäjän kahdenvälisiä sopimuksia.

---

<sup>141</sup> UM turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskeva katsaus 2015, s. 20.

## **5. SUOMEN JA VENÄJÄN RIKOSTORJUNTAYHTEISTYÖN PERUSTANA OLEVAT OIKEUSSÄÄNNÖT**

Rikosten estämiseen ja selvittämiseen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä eri valtioiden lainvalvontaviranomaisten välillä määrätään tyypillisesti joko kahdenvälisissä sopimuksissa, joita Suomi on tehnyt yhteistyön kannalta keskeisten valtioiden kanssa, tai monenvälisissä sopimuksissa, joiden avulla saadaan samalla kertaa sitoutettua useita eri valtioita yhteistyöhön ja laajennettua sopimusverkoston alaa. Tässä luvussa tutkitaan ja tulkitaan erityisesti Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyötä koskevia Suomea sitovia oikeussääntöjä. Ensimmäisissä alaluvuissa käsitellään Venäjän kansallisen lainsäädännön ja Rajavartiopalvelun aseman vaikutusta rajat ylittävään rikostorjuntayhteistyöhön. Näitä seuraavissa alaluvuissa toteutetaan tarkempi sopimuskohtainen tarkastelu.

Keskeisimpiä kahdenvälisiä sopimuksia ovat seuraavat rikostorjuntasopimukset ja oikeusapusopimukset:

- 1) Sopimus Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä oikeus-suojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (47–48/1980, voimassa myös Ukrainan kanssa sopimuksella 82/1994)
- 2) Sopimus Suomen Tasavallan ja Puolan Kansantasavallan välillä oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (67–68/1981)
- 3) Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa (12/1994) muutoksin
- 4) Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa (58/1995)
- 5) Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Latvian tasavallan hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa (8/1997)
- 6) Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Liettuan tasavallan hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa (72/1997)
- 7) Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Unkarin tasavallan hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä ja torjunnassa (66/2003)
- 8) Sopimus Suomen Tasavallan hallituksen ja Puolan tasavallan hallituksen välillä yhteistyöstä järjestäytyneen rikollisuuden ja muiden rikosten ehkäisemisessä ja torjunnassa (70/2003)

- 9) Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Turkin tasavallan hallituksen välillä yhteistyöstä rikollisuuden ehkäisemisessä ja rikosten torjunnassa säännöstö (SopS 139/2004)<sup>142</sup>

Kahdenvälisillä oikeusapusopimuksilla ei ole Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan kannalta merkitystä, koska luvussa 2.2 esitetty eurooppalainen yleissopimus on korvannut asiallisesti kahdenväliset sopimukset rikosoikeusavun alalla. Sen sijaan rikostorjuntasopimuksissa on määräykset toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, torjumiseksi ja selvittämiseksi. Sopimusten mukaisia toimivaltaisia viranomaisia Suomessa ovat poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitaviranomaiset, mutta tietojenvaihto tapahtuu keskusviranomaisena toimivan Keskusrikospoliisin välityksellä tai valvonnassa<sup>143</sup>.

Suomen ja Baltian maiden sekä Suomen ja Venäjän kahdenväliset rikostorjuntasopimukset ovat 1990-luvulta. Ne ovat soveltamisalaltaan laajoja kattaen henkilöiden kuulemisen sekä todisteiden hankkimisen. 2000-luvulla Puolan, Unkarin ja Turkin kanssa tehdyt sopimukset on rajattu koskemaan tietojenvaihtoa järjestäytyneestä rikollisuudesta. Ero sopimusten soveltamisalasta voi johtua monesta tekijästä, mutta se on kuitenkin merkittävä. Ajallisesti muutos on kuitenkin tapahtunut sen jälkeen, kun oikeusministeriön työryhmä jätti mietintönsä, jossa se käsitteli muun muassa rikosoikeusavun ja virka-apun välistä rajanvetoa.<sup>144</sup>

Rajavartiolaitoksen näkökulmasta kahdenväliset rikostorjuntasopimukset ovat käyttökelpoisia virka-apuinstrumentteja kahdenvälisessä yhteistyössä. Rajavartiolaitos on nimetty kaikissa sopimuksissa johdonmukaisesti toimivaltaiseksi viranomaiseksi ja laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa huomioi kattavasti tietojenvaihtamisen sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden että unioniin kuulumattomien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitoksen kannalta on merkittävää se, että kahdenväliset sopimukset on solmittu sellaisten valtioiden kanssa, jotka ovat laittoman maahantulon ja ihmiskaupan kaltaisen rikollisuuden näkökulmasta merkittäviä kauttakulkumaita.<sup>145</sup> Kahdenvälisten sopimusten samankaltaisuuksista johtuen niiden soveltamisessa voidaan noudattaa samanlaisia periaatteita kuin Suomen ja Venäjän välisen rikostorjuntasopimuksen (12/1994) soveltamisessa.<sup>146</sup> Luvussa

<sup>142</sup> Vieraiden valtioiden kanssa tehdyt sopimukset I, s. 145–147; ks. myös HE 190/2008 vp. Yleisperustelut, s. 4.

<sup>143</sup> HE 190/2008 vp. Yleisperustelut, s. 4.

<sup>144</sup> OM työryhmän mietintö 2000, s. 42.

<sup>145</sup> Frontex Migratory Routes Map saatavilla [www-muodossa http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map](http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map) (luettu 17.2.2015).

<sup>146</sup> HE 190/2008 vp. Yleisperustelut, s. 4; ks. myös OM työryhmän mietintö 2000, s. 40.



5.5 käsitellään perusteellisemmin Suomen ja Venäjän välisen rikostorjuntasopimuksen sisältöä ja soveltamista.

## 5.1 Rikosprosessi Venäjällä

Venäjällä kansainvälisten sopimusten toimeenpanoon keskeisesti vaikuttavia kansallisia lakeja ovat Venäjän federaation rikosprosessikoodiksi<sup>147</sup> (jäljempänä Venäjän rikosprosessikoodiksi), Venäjän rikoskoodiksi<sup>148</sup> ja operatiivista etsintätoimintaa sääntelevä laki<sup>149</sup> (jäljempänä Venäjän rikostiedustelulaki). Venäjän rikosprosessikoodiksi sisältää Suomen pakkokeinolakeja ja esitutkintalakeja vastaavat säädökset. Venäjän operatiivista etsintää sääntelevä rikostiedustelulaki vastaa sisällöllisesti pitkälti Suomen poliisilakeja. Venäjällä esitutkintaviranomaisten joukko on laaja ja viranomaiskohtainen toimivalta tutkia eri rikoksia on vaihdellut erittäin usein Venäjän rikosprosessikoodekin voimassaolon aikana. Tämän johdosta ajantasainen tilannekuva Venäjän viranomaisten toimivallasta vaatii jatkuvaa päivittämistä.<sup>150</sup>

Venäjällä esitutkinta jakaantuu kahteen eri muotoon, jotka eroavat toisistaan siten, että niistä vastaavat eri viranomaiset ja ne kohdistuvat erilaisiin rikoksiin. Venäjällä esitutkinta voidaan toimittaa varsinaisena esitutkintana tai suppeana tutkintana, jotka ovat juridisesti eri tutkintoja. Venäjän rikosprosessikoodekin mukaan toimivaltaisia viranomaisia varsinaisen esitutkin-

---

<sup>147</sup> Koistinen 2012, s. 97–99. Venäjän federaation rikosprosessikoodiksi tuli voimaan 1.7.2002. Sisältää sääntelyn rikosasian avaamisesta, esitutkinnasta ja tuomioistuinkäsittelystä. Huomioitavaa on, että rikosprosessikoodekin 1 § 3 mom. mukaan Venäjää sitovalla kansainvälisellä sopimuksella on ristiriitatilanteessa tulkinnassa etusija rikosprosessikoodisiin nähden.

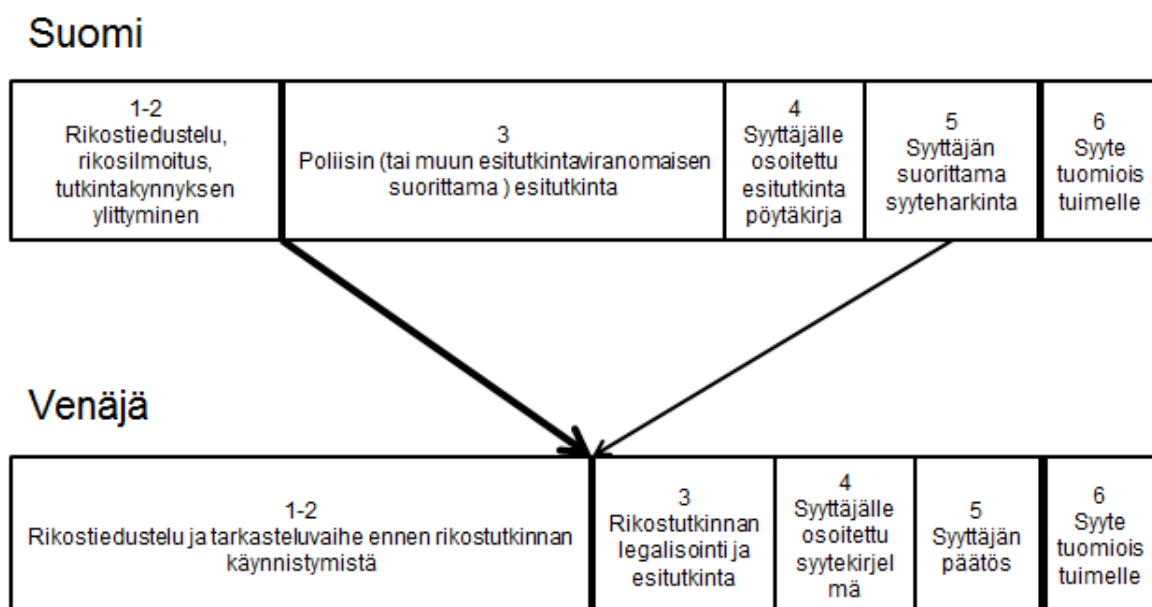
<sup>148</sup> Koistinen 2012, s. 94–95. Venäjän rikoskoodiksi tuli voimaan 1.1.1997. Sisältää yleisen osan, jossa on määritelty rikosvastuun yleiset periaatteet, vastuuvapausperusteet, yritys- ja osallisuusopin sekä rangaistukset ja niiden määräämisperusteet. Erityisen osan pykälissä on säädetty rikosten tunnusmerkistöstä.

<sup>149</sup> Heusala ym., s. 48–49. Vasta vuonna 1992 syntyi ensimmäinen julkinen laki operatiivis-etsinnällisestä toiminnasta. Laissa operatiivis-etsinnällisellä toiminnalla tarkoitetaan rikosten ennaltaehkäisemiseen (suunnitteluun), paljastamiseen ja ratkaisemiseen kohdentuvaa toimintaa. Sen lisäksi se tarkoittaa rikoksesta epäiltyjen, rikoksen tehneiden tai tekevien etsintää. Operatiivis-etsinnällistä toimintaa koskevan lain mukaiset pakkokeinot ovat puhuttaminen, kuulustelu, tiedustelu, näyttöiden ottaminen vertailututkimukseen, valeosto, esineiden ja asiakirjojen tutkimus, tarkkailu, henkilöllisyyden selvittäminen, asumusten, rakennusten, varustusten, paikkakunnan osien ja kuljetusvälineiden seuranta, postilähetysten ja muiden viestimien valvonta, puhelinkuuntelu, tekninen tarkkailu, operaatioiden toimeenpano, valvottu lähetys ja operatiivinen koe. Toimivaltaisia viranomaisia ovat: sisäasianministeriö (MVD), Federaation Turvallisuuspalvelu (FSB), valtiollisen suojelun ja vartiointin viranomaiset (FSO), Tulli, ulkomaiden tiedustelua harjoittavat viranomaiset, rangaistusten täytäntöönpanoviranomainen ja Huumausaineiden valvontavirasto.

<sup>150</sup> Heusala ja Koistinen 2014, s. 154.

nan suorittamiseen ovat Tutkintakomitea, Federaation Turvallisuuspalvelu (FSB), sisäasiainhallinnon viranomaiset ja Huumausaineiden valvontavirasto. Se, suoritetaanko rikostutkinta varsinaisena esitutkintana vai suppeana tutkintana, riippuu epäillyn rikoksen törkeysasteesta<sup>151</sup>. Toimivaltaisista viranomaisista suppean tutkinnan tekemiseen ovat sisäasiainhallinnon, FSB:n, Venäjän Rajavartiopalvelun, ulosottoviranomaisten, palontorjuntaviranomaisten, Tutkintakomitean ja huumausainevalvontaviranomaisten sekä Tullin tutkijat.<sup>152</sup>

Anna-Liisa Heusala ja Jarmo Koistinen ovat rajat ylittävää rikostorjuntaa koskevassa vertailevassa tutkimuksessaan ja siitä vuonna 2014 julkaistussa artikkelissa esittäneet vertailun Suomen ja Venäjän rikostutkintaprosessien vaiheistuksesta seuraavalla kaaviolla:



Kuva 2. Suomen ja Venäjän rikostutkintaprosessien vaiheistus.

Venäjällä esitutkintaa edeltävä tarkastus ja rikosasian avaaminen ovat selkeästi erillisiä prosessin vaiheita. Tämän vuoksi Suomen ja Venäjän esitutkintaa edeltävän toiminnan laajuudessa on merkittävä ero, mikä vaikuttaa toteutettavaan rikostorjuntayhteistyöhön. Suomessa esitutkintaviranomaisella on velvoite kirjata viipymättä ilmoitus, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Toisin sanoen esitutkinnan aloit-

<sup>151</sup> Venäjän rikosprosessikoodeksi 150 artikla. Suppea tutkinta tehdään lievissä ja keskitörkeissä tekemuodoissa. Rikosprosessikoodeksin 150 §:n 3 momentissa on lueteltu noin 90 rikostunnusmerkistöä, joissa tehdään ns. suppea tutkinta.

<sup>152</sup> Heusala ja Koistinen 2014, s. 155; ks. myös Heusala ym. 22008, s. 49–50. Lähteestä riippuen Venäjän Rajavartiopalvelu on nimetty erikseen.

tamiskynnys on Suomessa matala. Venäjällä esitutkinnan aloittaminen eli rikosasian avaaminen edellyttää sen sijaan riittävien rikostunnusmerkkien käsillä oloa. Tutkintaviranomaisen on ilmoituksen saatuaan kolmen vuorokauden kuluessa selvitettävä sisältääkö teko riittävät tunnusmerkit esitutkinnan aloittamiseen. Aikarajoitus ei tosin koske rikostiedustelulain nojalla laajoin valtuuksin toteutettavia toimia rikoksen paljastamiseksi. Venäjällä rikosasian avaamiseksi vaaditaan riittävien tunnusmerkkien käsillä oloa. Sillä ei tarkoiteta kaikkien tunnusmerkkien selvittämistä, mutta niiden selvittäminen on muodostanut Venäjän tutkintakäytännön varsinaista esitutkintaa edeltävän tarkastusvaiheen, joka Suomessa vastaa esitutkinnassa tehtäviä toimenpiteitä. Tarkastusvaiheessa viranomaisen toimivaltaan kuuluvat muun muassa puhuttelut, vertailunäytteet, asiakirjojen ja esineiden takavarikointi, asiantuntijalausuntojen hankkiminen, rikospaikan, asiakirjojen, esineiden ja henkilöiden tarkastukset sekä virka-apun pyytäminen tiedustelua ja tiedonhankintaa harjoittavilta viranomaisilta. Venäjälle onkin syntynyt käytäntö rikostutkinnasta ennen varsinaista esitutkintaa.<sup>153</sup>

Venäjän tutkintaa edeltävässä tarkastusvaiheessa on käytössä myös rikostiedustelulain toimivaltuudet, joita ovat muun muassa paikkaan kohdistuva etsintä, valeosto, tarkkailu, tekninen tarkkailu, postilähetysten ja muiden viestimien valvonta ja puhelinkuuntelu<sup>154</sup>. Rikostiedustelulain mukaan toimivaltaisista esitutkintaviranomaisista ovat sisäasiainhallinto, FSB ja Huumausaineiden valvontavirasto. Lisäksi rikostiedustelutoimenpiteitä voivat suorittaa valtiolliset turvallisuusorganisaatiot, tulliviranomaiset, ulkoisen tiedustelun viranomaiset ja rangaistusten täytäntöönpanoviranomaiset. Näillä viranomaisilla on huomattavan laaja toimivalta käyttää muun muassa salaisia tiedonhankintamenetelmiä rikostiedusteluvaiheessa. Rikostorjuntayhteistyön kannalta on huomionarvoista, että Venäjän viranomaiset voivat suorittaa tiedonhankintatoimenpiteitä myös ulkomaisten viranomaisten pyynnöstä kansainvälisten sopimusten perusteella.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Heusala ja Koistinen 2014, s. 156. Laajan tarkastusvaiheen syntyminen johtuu ”*Neuvostoliiton ajoilta peräisin olevasta ajattelutavasta, jonka mukaan jokainen lopetettu rikostutkinta ilman syytekirjelmää (Suomessa esitutkintapöytäkirjaa) katsotaan lainvalvontaviranomaiselle ja rikostutkijalle osoitettavaksi moitteeksi huonosta työstä.*”

<sup>154</sup> Heusala ym., s. 48–49. Operatiivis-etsinnällistä toimintaa koskevan lain mukaiset pakkokeinot ovat puhuttaminen, kuulustelu, tiedustelu, näytteiden ottaminen vertailututkimukseen, valeosto, esineiden ja asiakirjojen tutkimus, tarkkailu, henkilöllisyyden selvittäminen, asumusten, rakennusten, varustusten, paikkakunnan osien ja kuljetusvälineiden seuranta, postilähetysten ja muiden viestimien valvonta, puhelinkuuntelu, tekninen tarkkailu, operaatioiden toimeenpano, valvottu lähetys ja operatiivinen koe; ks. myös Venäjän federaation operatiivista etsintätoimintaa sääntelevä laki 6 §.

<sup>155</sup> Heusala ja Koistinen 2014, s. 157. ”*Venäjän viranomaisten laajempi toimivalta käyttää pakkokeinoja ennen rikosasian avaamista tulee olemaan todennäköisesti entistä merkittävämpi eroavaisuus Suomen ja Venäjän ri-*

Heusalan ja Koistisen tekemän tutkimuksen mukaan rikostiedustelun toimivaltaerot ja esitutinnan aloittamiskynnys tulevat esille käytännön tilanteissa muun muassa seuraavien kahden esimerkin kautta. Ensimmäisessä tilanteessa Venäjän viranomainen pyytää suomalaisviranomaisia takavarikoimaan asiakirjoja yrityksestä selvittääkseen riittävien rikostunnusmerkkien käsillä oloa ja arvioidakseen esitutinnan aloittamisen edellytyksiä. Suomen viranomaisella ei ole kuitenkaan toimivaltaa täyttää tällaista rikostiedusteluvaiheen pyyntöä, ellei esitutkintaa ole aloitettu. Toisessa tilanteessa Suomen viranomainen aloittaa esitutinnan syytä epäillä -kynnyksen ylityttyä ja pyytää rikoksesta epäillyn kuulustelua Venäjällä. Venäjän viranomainen voi tällöin tulkita, että rikostunnusmerkkejä ei ole Venäjän puolella vastaavassa tutkinnan vaiheessa riittävästi selvitetty. Venäläisviranomaisten mukaan Suomen Poliisin tai muun viranomaisen oikeusapupyyntö ei oikeuta Venäjän viranomaisia kuulustelemaan oman maansa kansalaista rikoksesta epäiltynä, jollei tämä ole rikoksesta epäillyn tai syytetyn asemassa myös Venäjällä avatussa rikosasian tutkinnassa. Tulkinta on ristiriidassa eurooppalaisen yleis-sopimuksen kanssa, jonka pitäisi taata oikeus pyytää oikeusapua oman maan alueella suoritettavaan esitutkintaan. Venäjällä kansalliset säädökset vaikuttavatkin vahvasti kansainvälisten sopimusten tulkintaan.<sup>156</sup> Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyön kannalta on erittäin tärkeää tietää, missä vaiheessa tutkintaa pyyntöjä tehdään. Tähän asiaan palataan tarkemmin vielä sopimuskohtaisessa tarkastelussa ja johtopäätöksissä. Keskeisin tekijä on Suomen syytä epäillä -kynnyksen ja Venäjän esitutkintakynnyksen välinen ero.

## 5.2 Venäjän Rajavartiopalvelun asema Venäjän viranomaiskentässä

Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyön keskeisin yhteistyöviranomainen Venäjällä on Venäjän Rajavartiopalvelu, jonka toimivaltuudet Venäjän rikostorjuntatehtävissä määrittävät myös yhteistyön mahdollisuuksia ja rajoitteita. Tästä syystä rikostorjuntayhteistyössä on tärkeää tunnistaa Venäjän Rajavartiopalvelun asema venäläisenä turvallisuusviranomaisena.

Venäjän Rajavartiopalvelu on FSB:n alainen valtiollinen keskusjohtoinen hallinto. Rajavartiopalvelu on näin ollen kiinteä osa FSB:tä ja sen asemoiminen venäläisenä turvallisuusviran-

---

*rikostorjuntayhteistyössä nyt, kun ihmisoikeusmyönteisyyttä korostavat Suomen poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolaki tulivat voimaan vuoden 2014 alusta.”*

<sup>156</sup> Heusala ja Koistinen 2014, s. 156. Tutkimuksessa haastateltiin 12 poliisin kansainvälisissä rikostorjuntatehtävissä toimivaa henkilöä.

omaisena vaatii ensin lyhyen perehtymisen FSB:n rakenteeseen. FSB koostuu ylimmän johtoportaalla olevista itsenäisistä palveluista. Rajavartiopalvelun kanssa samalla operatiivisella tasolla toimivat muun muassa Vastatiedustelupalvelu, Terrorismin vastustamisen palvelu ja Taloudellisen turvallisuuden palvelu. Näitä keskushallintotasalta johdettuja palveluita kutsutaan FSB:n osastoiksi ja niitä on yhteensä yhdeksän. Suoraan FSB:n johtajan alaisuudessa toimii myös alaosastoja. Tällaisia ovat esimerkiksi FSB:n tutkintahallinto, operatiivisen tutkinnan hallinto sekä radioelektronisen tiedustelun keskus. Aluetasolla FSB:tä edustavat hallinnot alueilla, hallinnot asevoimien rakenteissa, hallinnot rajajoukoissa sekä ilmailun alaosastot.<sup>157</sup>

Venäjän Rajavartiopalvelu on ollut osa FSB:tä vuodesta 2003. Tuolloin presidentti Vladimir Putin lakkautti Venäjän Rajavartiopalvelun itsenäisenä virastona ja se liitettiin osaksi FSB:tä. Federatiivinen laki Venäjän turvallisuuspalvelusta (jäljempänä laki turvallisuuspalvelusta) määrittää Rajavartiopalvelun osaksi FSB:tä. Mainitun lain perusteella Rajavartiopalvelun voidaan katsoa olevan FSB:n toimivaltaa käyttävä viranomainen, koska toimivaltaa ei ole säädetty erikseen eri osastoille. Laissa turvallisuuspalvelusta on määritetty FSB:n päätehtävät, jotka suomalaisilla termeillä ilmaistuna ovat: vastatiedustelu, terrorismin torjunta, rikostorjunta, tiedustelu, rajaturvallisuudesta ja tietoturvallisuudesta huolehtiminen. Päätehtävät noudattelevat hyvin FSB:n osastojakoa ja Venäjän Rajavartiopalvelun osalta sen päävastuualueena on yksi FSB:n päätehtävistä eli rajaturvallisuudesta huolehtiminen. Vaikka tutkimuksessa käytettyistä lähteistä ei ole yksiselitteisesti määritettävissä Venäjän Rajavartiopalvelun tarkkaa roolia rikostorjuntaviranomaisena ja sen toimivaltaa muun muassa rikostiedustelua toteuttavana viranomaisena, on lähteiden perusteella syytä olettaa toimivallan olevan laaja.<sup>158</sup>

Rajavartiopalvelun asemaa FSB:ssä on kuvattu kiinteäksi ja siitä kertoo osittain myös se, että Rajavartiopalvelun johtaja on FSB:n päällikön ensimmäinen sijainen. Toinen esimerkki tästä on se, että Rajavartiopalvelun johtajaksi saatetaan nimittää FSB:n muissa johtotehtävissä ansioitunut henkilö. Historiallisista perinteistä johtuen Rajavartiopalvelun upseerit ovat pitäneet itseään enemmän sotilaina kuin puhtaina Federaation Turvallisuuspalvelun henkilöinä, mutta tämä ei ole ollut kuitenkaan este siirtyä myös operatiivisella tasolla Rajavartiopalvelun tehtävistä FSB:n muihin tehtäviin.<sup>159</sup>

<sup>157</sup> Heusala ym. 2008, s. 252; ks. myös Soldatov ja Borogan 2012, s. 273–281.

<sup>158</sup> Laki Venäjän federaation turvallisuuspalvelusta 2 artikla ja 12 artikla; ks. myös Heusala ym. 2008, s. 50; ks. myös Tutkinnanjohtajien kokemustenvaihtotilaisuus 15.9.2011.

<sup>159</sup> Soldatov ja Borogan 2012, s. 162–163.

### 5.3 Voimassa olevat sopimukset

Suomen ja Venäjän välisen rikostorjuntayhteistyön kahdenväliset sopimukset ovat:

- 1) Sopimus Suomen tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettava järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisyjärjestyksestä (SopS 32/1960) muutoksineen
- 2) Sopimus Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä oikeus-suojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (SopS 47-48/1980)
- 3) Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa (SopS 12/1994) muutoksineen

Vuoden 1993 perustuslaki siirsi Venäjän dualistisesta järjestelmästä monistiseen järjestelmään, jossa kansainvälisen valtiosopimuksen voimaasaattaminen ei vaadi erillistä voimaansaattamissäännöstä. Monistisessa perusratkaisussa joudutaan soveltamisvaiheessa ratkaista ainakin osa niistä ongelmista, jotka dualistisissa maissa ratkaistaan sopimusmääräysten voimaansaattamismuodon valinnassa. Norroksen mukaan varsinkin rikosoikeuden alalla, jossa sopimusmääräykset usein koskevat kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia, yksittäinen syyttäjä tai tuomari ei legaliteettiperiaatteesta johtuen herkästi ryhdy suoraan soveltamaan kansainvälisen sopimuksen määräystä.<sup>160</sup>

Sopimusten esitöitä, jotka ovat pääasiassa työmuistioita ja eri viranomaisten lausuntoja, on ulkoasianministeriön arkistossa rajajärjestyssopimuksen osalta kolme arkistomapillista ja rikostorjuntasopimuksen osalta yksi arkistomapillinen. Tutkielmaa varten rajajärjestyssopimus- ja rikostorjuntasopimusten esitöitä on etsitty ulkoasianministeriön lisäksi Kansallisarkistosta, sisäministeriöstä, Rajavartiolaitoksen esikunnasta sekä eduskunnan kirjastosta tekemällä kirjallinen kysely näiden virastojen kirjaamoihin. Ulkoasianministeriön lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunnasta ja sisäministeriöstä on löytynyt joitakin rikostorjuntasopimukseen liittyviä esitöitä.

Suomella on Neuvostoliiton ja sittemmin Venäjän kanssa kahdenvälinen lailla vuonna 1980 voimaansaatettu oikeusapusopimus (SopS 47–48/1980), joka loi voimaan tullessaan perustan

---

<sup>160</sup> Norros 2004, s. 196–200; ks. myös Scheinin 1991, s. 121–123.

Suomen ja Venäjän väliselle oikeusavulle<sup>161</sup>. Oikeusapusopimus jäi voimaan Neuvostoliiton hajottua ja Venäjä tuli valtioseuraannon kautta sopimuksen toiseksi osapuolivaltioksi vuonna 1992. Suomi kävi vuonna 2000 Venäjän kanssa neuvotteluja oikeusapusopimuksen uudistamisesta. Tuolloin neuvotteluosapuolet totesivat yksimielisesti, että rikosasioiden osalta uudet Euroopan neuvoston yleissopimukset ovat tulleet sovellettavaksi myös kahdenvälisesti. Muutoin neuvotteluissa ei edetty uuteen valtiosopimukseen saakka ja näin vuoden 1980 sopimus jäi voimaan sellaisenaan.<sup>162</sup>

Rajajärjestyssopimus ja rikostorjuntasopimus ovat Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia, joissa Rajavartiolaitos on määritetty toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Molemmat sopimukset on saatettu Suomessa asetuksella osaksi valtionsisäistä oikeusjärjestystä.<sup>163</sup>

Suomen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä laadittiin vuonna 2006 rajan yli tapahtuvan rikollisuuden torjumiseksi pöytäkirja (jäljempänä rikostorjuntayhteistyöpöytäkirja), jonka tarkoituksena oli parantaa osapuolten välistä yhteistyötä. Pöytäkirjan johdannossa on viittaukset rikostorjunta- ja rajajärjestyssopimuksiin. Pöytäkirja on luonteeltaan asianomaisten viranomaisten välille laadittu kansainvälinen hallintosopimus, jonka sopimiseen Rajavartiolaitoksella on ollut toimivalta rajavartiolain 11 luvun 83 §:n perusteella.<sup>164</sup> Kansainvälisenä hallintosopimuksena pöytäkirjan soveltamisala ulottuu vain asianomaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviin teknisiin ja muutoin merkitykseltään vähäisiin kysymyksiin, joilla ei voida asettaa velvoitteita muille viranomaisille tai yksityisille tahoille. Kansainväliset hallintosopimukset ovat oikeudellisesti sitovia, vaikka ne eivät olekaan Wienin yleissopimuksen mukaisesti valtioita kansainvälisoikeudellisesti sitovia valtiosopimuksia.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Sopimus Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (SopS 48/1980); ks. myös voimaansaattamislaki 47/1980. ”*Oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa tehdyn sopimuksen määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin niistä on sovittu.*”

<sup>162</sup> Norros 2004, s. 123 ja 168–169. Venäjä allekirjoitti keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan 7.11.1996. Se talletti mainittujen sopimusten ratifiointiasiakirjat 10.12.1999. Sopimukset tulivat Venäjää nähden voimaan 9.3.2000. Suomi oli liittynyt sopimukseen jo vuonna 1980.

<sup>163</sup> Ojanen 2010, s. 54. Ojasen mukaan kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhde on dualistinen, menettelyssä, jossa kansainvälinen sopimus edellyttää valtion sisäinen voimaansaattamisen.

<sup>164</sup> HE 6/2005 vp., s.148. LRVL 11 luvun 83 §:n yksityiskohtaiset perustelut. ”*Valtion keskushallintoon kuville viranomaisille voidaan säätää toimivalta hallintosopimusten tekemiseen.*”

<sup>165</sup> UM valtiosopimusopas 2012, s. 25–27. ”*Kansainvälinen hallintosopimus muotoillaan oikeudellisesti sitovaan muotoon. Samalla on kuitenkin vältettävä muotoiluja, joilla on Suomen valtiota koskevia tai muutoin osa-*

## 5.4 Rajajärjestyssopimus

Tässä luvussa tarkastellaan rajajärjestyssopimusta Suomen ja Venäjän välisen rikostorjuntayhteistyön instrumenttina. Sopimuksen tavoitteiden ymmärtämiseksi luvun alussa on lyhyt kuvaus rajajärjestyssopimuksen syntymisestä ja keskeisistä muutoksista. Yhteistyötä tarkastellaan tässä luvussa kahtena kokonaisuutena, joista toinen koskee tietojenvaihtamista ja toinen muita rikostorjuntatoimenpiteitä.

Suomen ja Neuvostoliiton kesken vuonna 1948 solmitut sopimukset rajalla noudatettavasta järjestyksestä sekä rajaselkkausten ja -tapahtumain selvittämisjärjestyksestä lakkasivat olemasta voimassa vuonna 1959. Suomen ja Neuvostoliiton välisissä neuvotteluissa päädyttiin laatimaan yksi sopimus, joka olisi sisällöltään kattavampi kuin vuonna 1948 laaditut sopimukset.<sup>166</sup> Suomessa asiaa hoiti ulkoasiainministeriön asettama toimikunta, jossa oli edustettuina ulkoasiainministeriön lisäksi Rajavartiolaitos ja sisäasiainministeriön poliisiasiajn osasto. Jo tuolloin sopimuksen laadinnassa esille nousi Neuvostoliiton tekemässä sopimusehdotuksessa ollut kohta, joka koski rajan tahallisesti ylittäneiden henkilöiden palauttamista Neuvostoliittoon vastoin muun muassa sen aikaista ulkomaalaisasetuksen turvapaikkaoikeutta ja rikoksentekijän luovuttamista koskevia säädöksiä. Asia oli myös poliittisesti herkkä. Suomen toimikunnan vastaehdotus mukaili vuoden 1948 sopimusta sellaisten tahallisten rajanylitysten viemisestä diplomaattisesti ratkaistavaksi, joita rajavaltuutetut eivät voineet välittömästi ratkaista. Suomen vastaehdotus hyväksyttiin eräin pienin teknisin korjauksin.<sup>167</sup>

Rajajärjestyssopimuksen voimassaolosta sovittiin Suomen ja Venäjän välillä vuonna 1992 Neuvostoliiton hajoamisen johdosta käydyssä sopimuskartoituksessa ja sen uudistamisesta muuttuneita olosuhteita vastaavaksi neuvoteltiin molempien maiden rajavirtioviranomaisten yhteisestä aloitteesta vuosina 1996–1997<sup>168</sup>. Suomen tavoitteena neuvotteluissa oli vuonna 1960 laaditun sopimuksen kokonaisuudistus sen saattamiseksi ajanmukaiseksi. Venäjän neuvotteluosapuolen ilmoitettua, että sopimuksen kokonaisuudistus ei olisi Venäjän kansallisen käsittelyn kannalta mahdollista kohtuullisessa ajassa, päädyttiin sopimukseen lisäämään osat

---

*puolena olevan viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia.”; ks. myös PeVL 15/1994 vp. Lausunnossa otetaan kantaa viraston valtuuteen tehdä sopimuksia. ”Valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, valtuutuksessa on ilmaistava ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa sopimuksia tehdään.”*

<sup>166</sup> UM muistio 21.12.1959, s. 3.

<sup>167</sup> UM muistio 4.1.1977.

<sup>168</sup> UM muistio 9.6.1998.



V ja VI, joissa määritellään rajavartioviranomaisten yhteistyötavat ja muodot.<sup>169</sup> Ennen sopimuksen voimaansaattamista pyydettiin Suomen viranomaisilta lausunnot siitä, sisältävätkö sopimusmuutokset lainsäädännön alaan kuuluvia tai muutoin eduskunnan suostumusta edellyttäviä määräyksiä<sup>170</sup>. Oikeusministeriö kiinnitti tuolloin lausunnossaan huomiota rajajärjestyssopimuksen 39 artiklaan, joka käsittelee rajatapahtuman tutkimisen suhdetta kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa koskeviin säännöksiin. Ulkoasiainministeriössä olevasta sopimuksen esitöistä ei käy ilmi, millaisiin johtopäätöksiin oikeusministeriön lausunto lopulta johti.<sup>171</sup> Sopimusmuutokset säädettiin voimaan tasavallan presidentin asetuksella 18.6.1998<sup>172</sup>. Tasavallan presidentin esittelyasiakirjaan liitettyssä muistiossa on mainittu, että sopimusta soveltaessa viranomaiset toimivat aina kansallisen lainsäädännön määrittelemän toimivallan puitteissa<sup>173</sup>. Rajajärjestyssopimuksessa toimivaltaisiksi viranomaisiksi on säädetty Suomen Rajavartiolaitos ja Venäjän Rajavartiopalvelu sille alistettuine rajajoukkoineen sekä asianomaisiksi viranomaisiksi Suomen ja Venäjän rajavaltuutetut, heidän sijaisensa ja apulaisensa. Sopimus on näin ollen luotu rajavartioviranomaisten yhteistyön välineeksi.<sup>174</sup>

Kuten edellä kävi ilmi, sopimus pyrittiin uudistamaan kokonaisuudessaan 1990-luvulla, mutta uudistus jäi vain osittaiseksi. Rajajärjestyssopimus poikkeaa termien ja kirjoitustavan osalta kansallisesta lainsäädännöstä sisältäen vanhoja ilmaisuja. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan tarpeellista tarkastella sopimusta oikeuslingvistiikan näkökulmasta, vaan pikemmin säännösten tulkinnalla pyritään purkamaan mahdollisia ristiriitoja.<sup>175</sup> Koska rajajärjestyssopimuksen tekstit eivät ole eksakteja ja yksiselitteisiä, tulee pohtia, millä tekniikalla sopimuksen artikloita tulisi tulkita. Wienin yleissopimuksen 32 artiklan mukaan ”*valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä*”, ”*antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys*” sekä niin että tulkinta tapahtuu ”*valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa*”.<sup>176</sup>

Säännöksen sananmukaisessa tulkinnassa sopimusta tulkitaan sen kieliasun mukaisesti. Oikeustieteen lähtökohtana on kieliasun mukainen tulkinta, joka nojautuu yleiseen kielenkäyt-

---

<sup>169</sup> UM muistio 2.7.1996, s. 1–2.

<sup>170</sup> UM lausuntopyyntö 21.5.1997.

<sup>171</sup> OM lausunto 13.6.1997.

<sup>172</sup> Voimaansaattamisasetus 18.6.1998 SopS 54.

<sup>173</sup> UM muistio 9.6.1998.

<sup>174</sup> RJS 24 artikla.

<sup>175</sup> Aarnio, 1989, s. 19.

<sup>176</sup> Wienin yleissopimus 31 artikla.

töön.<sup>177</sup> Rajajärjestyssopimus ei kuitenkaan sisällä termien käsitteitä ja määritelmiä. Lisäksi termit poikkeavat Suomen kansallisessa lainsäädännössä käytetyistä termeistä. Esimerkiksi rajajärjestyssopimuksessa mainittu ”*valtakunnan rajan laitton ylittäminen*” on kirjoitettu rikoslakiin valtionrajarikoksena. Tästä syystä kieliasun mukainen tulkinta on vaikeaa sellaisissa tilanteissa, joissa tarkasteltavana on yhtä aikaa useita säädöksiä rinnan. Yksinomaan kieliasun mukainen tulkinta on sopivin sellaisten artikloiden osalta, joissa teksti ilmaisee sellaisenaan merkityssisällön.<sup>178</sup>

Sopimuksen systemaattisessa tulkinnassa sopimuksen artikkelit liitetään osaksi samaa asiaa käsittelevää muuta säännöstöä ja näistä muodostuu yhteinen ristiriidaton kokonaisuus. Tässä tulkintatavassa säädösten tulkitsijan on yksittäistä artiklaa tulkitessaan tarvittaessa täydennettävä säädösten muodostamaa perusrakennetta. Tässä tulkintatekniikassa on tärkeää hahmottaa se säädöskokonaisuus, jonka osana rajajärjestyssopimus sijaitsee. Rajajärjestyssopimuksen velvoitteet on huomioitu Rajavartiolaitosta koskevien säädösten esitöissä ja sopimus on liitetty kiinteäksi osaksi kansallista lainsäädäntöä jo valmisteluvaiheessa<sup>179</sup>. Systemaattinen tulkinta on käyttökelpoinen tekniikka niiden asioiden osalta, joita säädellään sekä rajajärjestyssopimuksessa että muualla lainsäädännössä.<sup>180</sup> Systemaattinen tulkinta edellyttää ristiriidattomuutta ja ristiriitatapauksissa tulevat käytettäväksi ristiriitoja poistavat oikeusperiaatteet erityisemmän lain, ylemmän lain ja myöhemmän lain saadessa tulkinnassa etusijan.<sup>181</sup>

Tavoitteellisen tulkinnan käyttö voisi tulla kysymykseen rajajärjestyssopimuksen kohdissa, joissa tulkinnanvaraiselle säädöstekstille tulisi löytää sopimuksen tarkoitusta parhaiten vastaava merkityssisältö. Rajajärjestyssopimuksen alkuun on kirjattu yleinen tavoitesäännös eräänlainen valtioiden välistä yhteistyötä korostava tavoiteklausuuli, josta ote kuuluu:

*”Suomen Tasavallan Hallitus toiselta puolen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallitus toiselta puolen haluten määritellä ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeelliset Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavan järjestyksen ylläpitämiseksi asianmukaisena, sekä haluten ehkäistä rajatapahantumain syntymisen, ja jos sellaisia syntyy, taata niiden pikaisen tutkimi-*

---

<sup>177</sup> Tolonen 2003, s. 109.

<sup>178</sup> Laakso 1990, s. 147–148.

<sup>179</sup> HE 6/2005 vp. Rajajärjestyssopimus on kirjattu useaan kohtaan yksityiskohtaisiin perusteluihin. Tietojen luovuttaminen ulkomaisille viranomaisille s. 181.

<sup>180</sup> Laakso 1990, s. 159–162.

<sup>181</sup> Tolonen 2003, s. 110.

*sen ja selvittämisen, ovat päättäneet tässä tarkoituksessa tehdä tämän sopimuksen.”*

Sopimuksen tavoitteita on mahdollista löytää myös sen esitöistä. Yleistä tarkoitussäännöstä ei voida pitää jonkin tietyn artiklan tulkintaa sitovasti ohjaavana normina. Vaikka rajajärjestys-sopimukseen onkin kirjattu selkeä tavoitesäännös, tulee tavoitteellisen eli teleologisen meto-din käytössä tuntea myös mahdolliset sopimuksen sisällä esiintyvät muut tavoitteet.<sup>182</sup>

#### 5.4.1 Rajajärjestyssopimus ja tietojenvaihtaminen

Laissa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa 4 luvun 39 §:n 1 momentin 5 kohdassa on säädetty tietojen luovuttamisesta rajavärjestyssopimukseen perustuen seuraavasti:

*”Rajavartiolaitos saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilörekis-terinsä tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona:*

*5) Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnanrajalla noudatettavasta jär-jestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyssä sopimuksessa (SopS 32/1960) tarkoitetuille viranomaisille sopimuksessa tarkoitettuja tehtäviä varten.”*

Kohdan perusteella on tulkittavissa, että tietojen luovuttaminen rajavärjestyssopimuksen pe-rusteella on mahdollista vain sopimuksessa toimivaltaisiksi tai asianomaisiksi mainituille vi-ranomaisille. Täten kansallisessa lainsäädännössä on säädetty mahdolliseksi tietojen luovut-taminen rajavärjestyssopimuksen säätelemällä tavalla vain Venäjän Rajavartiopalvelulle.

Tietojen luovuttamisen kannalta keskeistä on se, että luovutettavat tiedot ovat sopimuksessa tarkoitettuja tehtäviä varten. Sopimuksessa tarkoitettut tehtävät on mainittu ensisijaisesti raja-järjestyssopimuksen artikloissa. Epäselvissä tilanteissa on mahdollista hakea tukea tulkinnalle sopimuksen tavoitesäännöksestä tai sopimuksen esitöistä. Rajajärjestyssopimuksessa rikostor-junnan kannalta keskeiset tietojenvaihtoa koskevat artikkelit ovat 33 artikla ja 34 artikla, ja ne kuuluvat:

---

<sup>182</sup> Laakso 1990, s. 169–177; ks. myös Tolonen 2003, s. 110. Tolosen mukaan tavoitteellinen tulkinta korostaa tulkitsijan tavoitteita.

*”33 artikla*

*Sopimuspuolten toimivaltaiset ja asianomaiset viranomaiset vaihtavat kokemuksia ja tietoja, jotka koskevat erityisesti*

- a) valtakunnan rajalla vallitsevaa tilannetta;*
- b) kummassakin maassa voimassa olevaa valtakunnan rajan vartiointia ja henkilöliikenteen valvontaa koskevaa lainsäädäntöä;*
- c) liikenteen järjestämistä valtakunnan rajan yli;*
- d) ylityspaikkojen kehittämistä valtakunnan rajalla; sekä*
- e) valtakunnan rajan laittomien ylittäjien ja heidän avustajiensa käyttämiä uusia toimintatapoja ja väärennettyjä matkustusasiakirjoja sekä keinoja ja menetelmiä niiden paljastamiseksi.*

*34 artikla*

*1. Sopimuspuolten toimivaltaiset ja asianomaiset viranomaiset antavat toisilleen oma-aloitteisesti tai pyynnöstä sellaisia tietoja, joilla on merkitystä*

- a) valtakunnan rajan laittoman ylityksen tai rajan yli tapahtuvan henkilöiden laittoman kuljettamisen ehkäisemisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä;*
- b) väärrien tai väärennettyjen matkustusasiakirjojen paljastamisessa;*
- c) henkilöllisyyden selvittämisessä; tai*
- d) valtakunnan rajalla tai rajanylityspaikoilla tapahtuvan muun lainvastaisen toiminnan ehkäisemisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä, kun tämä kuuluu tässä sopimuksessa tarkoitettujen viranomaisten toimivaltaan.*

*2. Sopimuspuolten toimivaltaiset ja asianomaiset viranomaiset voivat kieltäytyä tämän artiklan 1 kohdassa lueteltujen tietojen luovuttamisesta, jos se on ristiriidassa kyseessä olevan valtion lainsäädännön tai sen kansainvälisten velvoitteiden kanssa tai vaarantaa sen kansallista turvallisuutta.”*

33 artikla käsittelee kokonaisuudessaan tietojenvaihtamista yleisestä rajalla vallitsevasta tilanteesta. Sen soveltaminen rikostorjuntatehtävissä tulee kysymykseen esimerkiksi vaihdettaessa tietoa yleisesti rikollisesta toiminnasta Venäjän ja Suomen rajavartiolaitoksen välillä. 33 artikla ei koske yksittäisiä tapauksia ja henkilötietoja vaan tietoja yleisemmin, kun taas 34 artikla koskee yksittäisiä tapauksia ja muun muassa niihin liittyviä henkilötietoja. Koska 34 artiklan sanamuoto on varsin laimea, se mahdollistaa tietojenvaihtamisen lähes kaikista Rajavartiolaitoksen tutkimista rikosasioista, joissa myös Venäjän Rajavartiopalvelu on toimival-

tainen.<sup>183</sup> Operatiivisessa toiminnassa Suomen puolella on pidetty erittäin tärkeänä 33 artiklan mukaista tietojenvaihtamista yleisestä tilanteesta, joka on mahdollistanut muun muassa valvonnan alueellisen ja ajallisen kohdentamisen. Tätä yleistilanteeseen liittyvää tietojenvaihtoa voidaankin pitää tietojenvaihtamisen peruskivenä, joka palvelee ennen kaikkea rikosten ennalta ehkäisyä ja paljastamista. 34 artiklan mukaista tapauskohtainen tietojenvaihto, jota sitäkin pidetään rajavartiostoissa tärkeänä, palvelee taas paremmin yksittäisen rikoksen esitutkintaa ja syyteharkintaan saattamista.<sup>184</sup>

Kieliasun mukainen tulkinta ei aseta tietojenvaihtamiselle tarkkoja rajoja. Tulkinnessa on kuitenkin hyvä muistaa rajajärjestyssopimuksen tavoitesäännös, joka ohjaa kohdentamaan tietojenvaihdon rajajärjestyksen ylläpitämiseen ja rajatapahtuman tutkimiseen. Edelleen on huomattava, että tietoja ovat oikeutettuja vaihtamaan toimivaltaisina viranomaisina pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän jäsenet tai asianomaisina viranomaisina rajavaltuutetut, heidän sijaisensa tai apulaisensa.<sup>185</sup> Rekisteritietojen luovuttaminen koskee kaikkia Rajavartiolaitoksen henkilörekistereitä ja osarekistereitä, mutta tietojen luovuttaminen ei saa olla ristiriidassa kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Tietojen luovuttamisesta kieltäytyminen voisi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun pyynnön täyttäminen edellyttäisi, että vieraille valtiolle luovutettaisiin sellaisia tietoja tai asiakirjoja, jotka ovat salassa pidettäviä yleisen edun (esimerkiksi Suomen turvallisuuden) tai yksityisen edun (esimerkiksi turvapaikanhakijan turvallisuuden) vuoksi. Rekisteritietoja voidaan luovuttaa myös muuhun kuin rekistereiden käyttötarkoituksen mukaiseen käyttöön, jos ne ovat välttä-

---

<sup>183</sup> LRVL 6 luku 42 §:n 1 mom. ”Rajavartiolaitos toimittaa, jollei jäljempänä toisin säädetä, esitutinnan, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että on tehty rikos, joka koskee:

- 1) rikoslain 17 luvun 7 tai 7 a §:ssä tarkoitettua valtionrajarikosta;
- 2) rikoslain 17 luvun 8 ja 8 a §:ssä tarkoitettua laittoman maahantulon järjestämistä;
- 3) 2 kohdassa tarkoitettua laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä tarkoitettua ihmiskauppaa tai muuta rikoslain 25 luvussa tarkoitettua vapauteen kohdistuvaa rikosta;
- 4) rajavartiolaitoksen tarkastettavaa asiakirjaa koskevaa rikoslain 33 luvun 1–4 §:ssä tarkoitettua väärennysrikosta;
- 5) rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä tarkoitettua alueloukkausta tai muuta Suomen alueellisen koskemattomuuden loukkaamista;
- 6) rajavartiolaitoksen valvottavaksi säädetyn säännöksen tai sen nojalla annetun määräyksen noudattamatta jättämistä ”

<sup>184</sup> Lehmus, haastattelu 12.12.2014.

<sup>185</sup> RJS 24 artikla.

mättömiä sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta<sup>186</sup>.

Edellä tässä luvussa on käsitelty tiedon luovuttamista Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä. Rajavartiolaitoksella on hallussaan myös sellaista viranomaistietoa, joka ei ole löydettävissä sellaisenaan henkilörekistereistä. Tietoa voi olla esimerkiksi viranomaisen omaan sisäiseen käyttöön laatimissa muistiinpanoissa tai viranomaiselle lähetetyssä sähköpostissa. Tämän tiedon luovuttamisesta ei ole erikseen säädetty laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa, joten eduskuntalain tasoinen säädös toimivallan löytämiseksi on oltava muualla lainsäädännössä. Asia on huomioitu laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta (jäljempänä rajavartiolaitoksen hallintolaki). Rajavartiolaitoksen hallintolain 2 luvun 17 §:ssä on viitattu poliisilain 7 luvun 1–5 §:iin. Poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella voidaan tulkita, että rajavartiomiehen vaitioloovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla on säädetyn tehtävänsä vuoksi tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta. Pykälässä ei mainita, että se koskisi vain Suomen viranomaisia, joten sen voidaan tulkita mahdollistavan tiedon luovuttamisen myös ulkomaiselle viranomaiselle.<sup>187</sup>

Yleisemmin tietojen luovuttamisesta on säännelty laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (myöhemmin julkisuuslaki), jonka 30 § kuuluu:

*”Sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.”*

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä on ehdotettu, että tietoja voitaisiin antaa ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle silloin, kun vastaavien tietojen antaminen suomalaiselle viranomaiselle olisi mahdollista. Tietojen antamisen edellytyksenä on, että viranomaisten välinen yhteistyö asiassa, jota varten tietoja pyydetään, perustuu kansainväliseen Suomea sitovaan sopimukseen tai säädökseen.<sup>188</sup>

<sup>186</sup> LHTRVL 4 luku 39 §:n 2 mom. 3 kohta.

<sup>187</sup> LHRVL 2 luku 17 §; ks. myös POLL 7 luku 2 §; ks. myös HE 224/2010 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 147 ja 164.

<sup>188</sup> HE 30/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut. Asiaan ei ole valiokuntien lausunnoissa tai mietinnöissä lain valmisteluvaiheen aikana otettu kantaa.

#### 5.4.2 Rajajärjestyssopimus ja rikostorjuntatoimenpiteet

Rajajärjestyssopimuksen nojalla tehtävää muuta rikostorjuntayhteistyötä tarkastellaan rikosten ennalta estämisen, paljastamisen, selvittämisen ja syyteharkintaan saattamisen kannalta. Rajajärjestyssopimuksen VI osa käsittelee rajatapahtumien ehkäisemistä, paljastamista ja selvittämistä. Rajajärjestyssopimuksen 36 artiklan kuuluu:

*”Sopimuspuolet ovat velvolliset*

- 1. ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisten tapahtumien ehkäisemiseksi, joita valtakunnan rajalla saattaa esiintyä; sekä*
- 2. tutkimaan ja tarpeen vaatimissa tapauksissa ratkaisemaan kaikki rajatapahtumat, kuten*
  - a) ampumiset valtakunnan rajan yli toisen sopimuspuolen henkilöitä tai valtion aluetta kohti;*
  - b) toisen sopimuspuolen valtion alueella olevien henkilöiden surmaamiset tai haavoittamiset valtakunnan rajan yli suoritettuna ammunnan seurauksena, pahoinpitelyt ja muunlaiset terveyden vahingoittamiset samoin kuin pakkotoimenpiteet näitä henkilöitä vastaan;*
  - c) toiseen sopimuspuoleen kohdistuvat loukkaavat teot;*
  - d) henkilöiden laittomat valtakunnan rajan ylitykset;*
  - e) ilma-alusten, meri- ja jokialusten ja pienemmän uivan kaluston laittomat valtakunnan rajan ylitykset;*
  - f) luonnonvoimien aiheuttamat omaisuuden tai kaluston siirtymiset valtakunnan rajan yli;*
  - g) porojen ja kotieläinten valtakunnan rajan ylitykset;*
  - h) raja- ja merimerkkien siirtäminen, vahingoittaminen tai hävittäminen;*
  - i) tulipalojen leviäminen valtakunnan rajan yli;*
  - j) muut tapahtumat, jotka estävät asianmukaisen järjestyksen ja rauhallisten olojen ylläpitämistä valtakunnan rajalla.”*

Rajavartiolain 27 §:ssä säädetään rajatapahtuman tutkimisesta ja siinä viitataan rajajärjestyssopimuksessa tarkoitettuun rajatapahtumaan. Pykälän esitöiden mukaan rajatapahtumaan ei välttämättä sisälly rikoslain mukaista rikosta, mutta rajatapahtuman tutkinta voi kuitenkin johtaa esitutkinnan aloittamiseen.<sup>189</sup> Rajatapahtuman tutkiminen rinnastetaan rajavartiolaissa poliisitutkintaan ja siinä noudatetaan, mitä poliisitutkinnasta säädetään. Rajatapahtuman tut-

<sup>189</sup> HE 6/2005 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 108.

kimiseksi on mahdollista tarkastaa esineitä ja asiakirjoja sekä päästä paikkaan tai alueelle, jossa tutkinnan kohteena oleva tapahtuma on sattunut.<sup>190</sup>

Rajajärjestyssopimuksen 36 artiklan toisessa momentissa luetelluista tapahtumista kohdat a, b, d, e ja h ylittävät esitutkinnan toimittamisen kynnyksen lähes poikkeuksetta ja muissakin kohdissa esitutkinta on mahdollinen. Rajajärjestyssopimuksen 39 artiklan mukaan rajavaltuutetut, heidän sijaisensa ja apulaisensa voivat suorittaa rajalla yhteisiä tutkimuksia rajatapahtuman selvittämiseksi sekä laatia tutkimuksesta pöytäkirjan. 39 artiklassa on vielä erikseen mainittu, että sopimukseen perustuva rajatapahtuman yhteinen tutkimus ei ole oikeudellinen tutkimus.<sup>191</sup> Voidaan perustellusti kysyä, onko 36 artiklan mukaisilla tutkimuksilla tai 39 artiklan mukaisella yhteisellä tutkimuksella sekä näissä yhteyksissä saaduilla tiedoilla merkitystä rikostorjunnan näkökulmasta. Käytännössä esitutkinta ja rajatapahtuman tutkinta kulkevat rinnakkain, mutta eivät ole täysin erillisiä ja toisista riippumattomia tutkintoja<sup>192</sup>. Suomen ja Venäjän rajavartiolaitosten välillä voidaan rajatapahtuman tutkimisen yhteydessä vaihtaa esimerkiksi valokopioita asiakirjoista tai tutkia yhteisesti väärennetyiksi epäiltyjä matkustusasiakirjoja, jotka toinen sopimusosapuoli on oman maan lainsäädännön nojalla saanut tai ottanut haltuunsa. Tämä materiaali on myös esitutkinnan kannalta usein merkityksellistä ja sitä voidaan käyttää esitutkinnassa esimerkiksi epäilyjen varmistamiseksi ja jatkotoimien suunnittelemiseksi. Rikosprosessiin liittyvistä todisteista ei ole säädetty rajajärjestyssopimuksessa, joten esitutkinnassa tarvittavien todisteiden pyytämistä tai luovuttamista ei voida perustella rajajärjestyssopimuksen nojalla. Rajatapahtuman tutkinnan yhteydessä saatua aineistoa voidaan käyttää Suomessa todisteena vain siinä tapauksessa, että Venäjän asianomaiset viranomaiset antavat siihen luvan.<sup>193</sup> Vapaan todistelun periaatteen mukaisesti tuomioistuimien voi oikeudenkäynnissä harkita myös rajajärjestyssopimuksen perusteella saatua aineistoa ja sen kelpoisuutta todisteena<sup>194</sup>.

---

<sup>190</sup> LRVL 4 luku 27 § 1 mom.

<sup>191</sup> RJS 39 artikla. ”*Sopimuspuolten rajavaltuutetut, heidän sijaisensa ja apulaisensa voivat asiasta etukäteen sovittuaan suorittaa rajalla yhteisiä tutkimuksia rajatapahtumien selvittämiseksi. Tällaista tutkimusta johtaa se sopimuspuoli, jonka valtion alueella se suoritetaan. Tutkimuksesta laaditaan toimituspöytäkirja tai pöytäkirja, jos jompikumpi sopimuspuoli sitä vaatii. Tässä artiklassa tarkoitettua rajatapahtuman yhteistä tutkimusta ei ole pidettävä oikeudellisena tutkintana.*”

<sup>192</sup> LRVL 27 §; ks. myös HE 224/2010 vp. *Esitutkinta ja poliisitutkinta eivät välttämättä ole erillisiä, vaan poliisitutkinnassa ilmi tullut rikosepäily saattaa johtaa esitutkinnan käynnistymiseen.*

<sup>193</sup> Keskinen 2007, s. 18. Keskinen on tutkimuksessaan todennut, että poliisin virka-apupyynnön perusteella saadut tiedot on käytettävä siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Tiedustelutietojen käyttäminen todisteina vaatii luvan tietoja antaneelta valtiolta.

<sup>194</sup> Ylevä 2014. Luento esiupseerikurssille 16.1.2014.



Oikeusministeriö on rajajärjestyssopimuksen muuttamista koskevassa lausunnossaan vuonna 1997 pitänyt tarpeellisenä arvioida rajajärjestyssopimuksen 39 artiklan suhdetta kansainvälistä oikeusapua rikosasioissa koskeviin säädöksiin. Samassa lausunnossa oikeusministeriö on pitänyt tärkeänä määritellä tarkemmin yhteistä rajatapahtuman tutkimusta tekevien tehtävät ja toimivallan.<sup>195</sup> Tutkimuksessa ei ole käynyt esille, että oikeusministeriön lausunto olisi johtanut jatkotoimiin. Lausunnon perusteella on kuitenkin havaittavissa, että rajajärjestyssopimuksessa käytetyt termit ja menettelyt saattavat olla Suomen kansallisen oikeusviranomaisen näkökulmasta tulkinnanvaraisia. Rajavartiolakiin kirjattu määräys rajatapahtuman tutkimisessa noudatettavista poliisitutkinnan säännöksistä tarkoittaa poliisitutkinnan viittaussäännösten perusteella viime kädessä esitutkintalain säännösten noudattamisvelvollisuutta myös rajatapahtuman tutkinnassa.<sup>196</sup>

#### 5.4.3 Johtopäätökset rajajärjestyssopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta

Rajajärjestyssopimuksen merkitys suorana yhteytenä Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä on merkittävä. Sopimus luo Rajavartiolaitokselle mahdollisuuden ja velvoitteen kansainväliseen yhteistyöhön ja Rajavartiolaitosta koskeva kansallinen lainsäädäntö, erityisesti laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa, luo toimivallan rekisteritietojen luovuttamiseen ja toimenpiteiden tekemiseen. Rajavartiolaitosta koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ja niiden esitöissä on otettu huomioon rajajärjestyssopimuksen velvoitteet.

Rajajärjestyssopimuksen suurin arvo rikostorjuntayhteistyölle on velvoite tietojenvaihtamisesta rajalla tai rajanylityspaikoilla tapahtuvan rikollisuuden ehkäisemisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä. Näiden tietojen avulla voidaan suunnata valvontaa ja rikostorjuntatoimenpiteitä oikeisiin kohteisiin. Rajatapahtuman tutkinnan nojalla ei tule kuitenkaan tehdä sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät kuulu enää rajajärjestyssopimuksessa tarkoitettuihin tehtäviin. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi todisteiden pyytäminen tai takavarikon suorittaminen rikosasiassa. Sopimuksesta voidaan löytää kolme keskeistä sen soveltamista rajoittavaa tekijää: Sopimus rajoittuu alueellisesti yhteistyöhön, joka koskee rajan ylittävää rikollisuutta Suomen ja Venäjän rajalla. Asiallisesti sopimuksen soveltamisala rajoittuu sellaiseen rikollisuuteen, joka

---

<sup>195</sup> OM lausunto 13.6.1997.

<sup>196</sup> POLL 6 luku 1 §:n 2 mom. ”Poliisitutkinta toimitetaan noudattaen tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä.”; ks. myös POLL 6 luku 2 §:n 1 mom.

kuuluu sekä Rajavartiolaitoksen että Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäväalueelle. Sopimuksen mukaisessa rikostorjuntayhteistyössä toimivaltaisina viranomaisina ovat pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän jäsenet tai asianomaisina viranomaisina rajavaltuutetut, heidän sijaisensa ja apulaisensa. Rajajärjestyssopimukseen perustuva yhteistyö on mahdollista vain näille sopimuksessa mainituille rajavartiomiehille. Vaikka Venäjän Rajavartiopalvelu on vuodesta 2003 ollut osa FSB:tä, katsotaan rajavärjestyssopimuksen mukaisen toimivaltaisen viranomaisen tarkoittavan pelkästään Venäjän Rajavartiopalvelua.<sup>197</sup>

## 5.5 Rikostorjuntasopimus

Tässä luvussa tarkastellaan rikostorjuntasopimusta Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten välisenä rikostorjuntayhteistyön välineenä. Yhteistyötä käsitellään kahtena kokonaisuutena, joista toinen koskee tietojenvaihtamista ja toinen muita rikostorjuntatoimenpiteitä. Suomen ja Venäjän välinen rikostorjuntasopimus tuli voimaan 17.2.1994. Rajavartiolaitos oli alkuperäisessä sopimuksessa mainittu toimivaltainen viranomainen samoin kuin silloisen Venäjän turvallisuusministeriön rajavartiojoukot. Vuonna 1996 tehdyissä sopimusmuutoksissa Venäjän federaation turvallisuusministeriön nimi muutettiin Venäjän Federaation Turvallisuuspalveluksi (FSB), mutta tässä yhteydessä Venäjän Rajavartiopalvelu jäi pois toimivaltaisten viranomaisten luettelosta. Asiaan saatiin korjaus vasta vuonna 2001, jolloin sopimus päivitettiin nykymuotoonsa ja samalla lisättiin Venäjän Rajavartiopalvelu toimivaltaiseksi viranomaiseksi.<sup>198</sup> Venäjän Rajavartiopalvelu on tosin tuon muutoksen jälkeen liitetty osaksi FSB:tä, joten Rajavartiopalvelun toimivallan voisi tulkita muodostuvan myös tuon organisaatiomuutoksen tuloksena.

Suomen ja Venäjän välinen rikostorjuntasopimus on niin sanottu virka-apuinstrumentti ja kaikki sen nojalla tehtävät toimenpiteet eivät kuulu oikeusavun piiriin. Sopimuksen alussa viitataan vuoden 1978 Suomen ja Neuvostoliiton väliseen oikeusapusopimukseen, joka saatettiin Suomessa voimaan vuonna 1980<sup>199</sup>. Vaikka rikostorjuntasopimuksessa ei olekaan viitasta eurooppalaiseen yleissopimukseen, voidaan sitä pitää myös eurooppalaisen yleissopi-

---

<sup>197</sup> RVLE lausunto 19.3.2001, s. 1. Neuvostoliiton rajajoukot olivat Neuvostoliiton turvallisuuskomitean (KGB) osa jo sopimuksen voimassaoloaikana ennen Neuvostoliiton hajoamista.

<sup>198</sup> RVLE lausunto 19.3.2001, s. 1. Lausunnossa on mainittu Venäjän Rajavartiopalvelun jääneen vahingossa pois toimivaltaisten viranomaisten joukosta.

<sup>199</sup> Sopimus Suomen tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa (SopS 48/1980); ks. myös voimaansaattamislaki 47/1980.

muksen 26 artiklan mukaisena järjestelynä, jonka tarkoituksena on helpottaa yleissopimuksen soveltamista. Rikostorjuntasopimus on laadittu erityisesti rikostorjuntayhteistyön välineeksi. Rikostorjuntasopimuksen voimaansaattamisasetuksessa Suomen keskusviranomaisiksi on määritetty Keskusrikospoliisi<sup>200</sup>. Venäjän puolella keskusviranomaisia ovat Pääsyyttäjänvirasto, sisäasiainministeriö ja Päättullihallinto.<sup>201</sup>

Poliisin kansainvälisen yhteistyön lähtökohtana on, että yhteydenpito vieraan valtion viranomaisen kanssa tapahtuu Keskusrikospoliisin kautta<sup>202</sup>. Rikostorjuntasopimuksen 3 artiklassa on mainittu, että sopimuksen mukaiset toimet voidaan suorittaa myös suoraan paikallisella tasolla, mikäli keskusviranomaiset ovat asiasta erikseen sopineet. Suomen ja Venäjän välillä vuonna 1996 käytyjen neuvottelujen tuloksena Keskusrikospoliisi valtuutti ilmoituksellaan Venäjän Pääsyyttäjänvirastolle kaikki Keskusrikospoliisin alueelliset yksiköt hoitamaan suoria yhteyksiä Venäjän alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitokselle tai Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköille tällaista valtuutusta ei ole tehty.<sup>203</sup> Venäjän Poliisin alueelliset organisaatiot ovat katsoneet, että heillä tulee suoria yhteyksiä varten olla Venäjän keskushallinnossa hyväksytty alueellinen yhteistyösuunnitelma Suomen viranomaisten kanssa.<sup>204</sup>

Rikostorjuntasopimuksen alkuun on kirjattu yleinen tavoitesäännös, josta ote kuuluu seuraavasti:

*”Suomen tasavallan hallitus ja Venäjän federaation hallitus, jäljempänä sopimuspuolet, jotka pitävät tärkeänä kansainvälistä yhteistyötä rikollisuuden torjumiseksi ja haluavat tässä tarkoituksessa antaa toisilleen mahdollisimman laajalti virka-apua sekä tehostaa yhteistyötään tällä alalla.”*

Sopimuksen 1 artiklassa on vielä tarkennettu sopimuksen soveltamisalaa sekä määritetty toimivaltaiset viranomaiset:

*”1. Tämä sopimus koskee sopimuspuolten toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, torjumiseksi ja selvittämiseksi.*

---

<sup>200</sup> Voimaansaattamisasetus 11.2.1994 SopS 12.

<sup>201</sup> Norros 2004, s. 169–170. Venäjän ulkoasianministeriön Eurooppa 2 -osaston antama ilmoitus Venäjän keskusviranomaisista.

<sup>202</sup> POHA määräys 10.6.2011.

<sup>203</sup> KRP ilmoitus 11.10.1996.

<sup>204</sup> Kysely KRP 31.1.2014. Rikosylikomisario Bergströmin vastaus 21.2.2014.

2. *Sopimuspuolten toimivaltaisia viranomaisia tämän sopimuksen päämäärin saavuttamiseksi ovat Suomessa poliisi, rajavartiolaitos ja tullilaitos sekä Venäjällä Venäjän federaation turvallisuusministeriö, Venäjän federaation sisäasiainministeriö, Venäjän federaation pääsyyttäjänvirasto ja Venäjän federaation valtion tullikomitea, Venäjän federaation rajavartiopalvelu. (SopS 68/2001)*

3. *Sopimuspuolten toimivaltaiset viranomaiset antavat toisilleen virka-apua muun muassa seuraavalla tavalla:*

a) *henkilöiden kuuleminen ja asianomistajan, syylliseksi epäillyn, todistajan tai asiantuntijan kuulusteleminen;*

b) *rikokseen liittyvien todisteiden hankkiminen;*

c) *henkilöllisyyden selvittäminen, henkilöiden etsiminen ja tunnistaminen;*

d) *etsinnän ja takavarikon suorittaminen;*

e) *tutkinnassa tai oikeudenkäynnissä tarvittavien asiakirjojen hankkiminen;*

f) *tapaturmien, myös työtapaturmien tutkiminen, kuolemansyyn sekä muiden, henkilöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen selvittäminen; ja*

g) *tietojen vaihtaminen niistä kysymyksistä, jotka liittyvät tämän sopimuksen täytäntöönpanoon, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja huumausainerikollisuuden torjuntaan.”*

Rikostorjuntasopimuksen tavoitesäännös ja soveltamisalaa koskeva artikla rajaavat sopimuksen vahvasti rikostorjunnan alaan kuuluvaksi. Rajavartiolaitoksen virka-avun piiriin kuuluvat lakisääteisten rikostorjuntatehtävien perusteella rikostorjuntasopimuksen 1 artiklan 3 momentin f-kohtaa lukuun ottamatta kaikki muut virka-apuna tehtävät toimenpiteet.

Rikostorjuntasopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa on merkityksellistä tunnistaa, kuuluuko jokin pyydetty tai suoritettu toimenpide rikosasian käsittelyyn rikosoikeusapulaissa tarkoitetulla tavalla. Asia on merkityksellinen toimivaltaperusteen kannalta, sillä kansainvälisenä virka-apuna toteutetun tiedon antamisen tai pyytämisen tulee perustua eduskuntalain tasoiseen säädökseen. Kansainvälisiä rikosoikeusapuasioita käsitellyt koordinoitutyöryhmä on jättämässään mietinnössä todennut, että yleisesti poliisin kansainvälinen virka-apu kansainvälisten sopimusten mukaisesti perustuu poliisilain sääntelyyn. Esimerkiksi poliisiviranomaisen ennen esitutkintaa toteuttamat tiedonhankintatoimenpiteet, ja näin hankittujen tietojen luovuttaminen toisen maan viranomaisille, eivät kuulu rikosoikeusapulain ja eurooppalaisen yleissopimuksen soveltamisalaan.<sup>205</sup> Työryhmä on katsonut ennen esitutkintaa tapahtuvan rekisteri-

---

<sup>205</sup> OM työryhmän mietintö 2000, s. 39–42.

tiedon luovuttamisen toimivallan perustuvan poliisin osalta lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Rajavartiolaitoksen osalta laissa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa on saman sisältöiset säännökset. Yleisemmin kansainvälistä virka-apua ja sen perusteita on käsitelty tarkemmin tämän tutkimuksen luvussa 2.<sup>206</sup>

### 5.5.1 Rikostorjuntasopimus ja tietojenvaihtaminen

Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa 4 luvun 39 § säätelee tiedon luovuttamista ulkomaiselle rikostorjuntaviranomaiselle seuraavasti:

*”Rajavartiolaitos saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilörekisterinsä tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona:*

*2) kansainväliselle rikospoliisijärjestölle (I.C.P.O.-Interpol) ja viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen, rikosten torjumista, selvittämistä tai paljastamista varten, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseisten tehtävien suorittamiseksi.”*

Säännöksen perusteella Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten yhteistyön edellytykset ovat olemassa<sup>207</sup>. Henkilörekisterissä olevia tietoja voidaan näin ollen vaihtaa eduskuntalain tasoisen säädöksen nojalla rikostorjuntasopimuksessa tarkoitetulla tavalla. Käytännössä rikostorjuntasopimuksen 1 artiklan 3 momentin g kohdassa tarkoitettujen tietojen vaihtaminen voi tulla usein kysymykseen myös rajajärjestyssopimuksen nojalla, koska Venäjän vastaisella rajalla Rajavartiolaitoksen tutkimat rikosasiat liittyvät usein rajaan tai rajan ylittämiseen ja rikollisuuden torjunta näissä asioissa kuuluu myös Venäjän Rajavartiopalvelun toimivaltaan.

Rikostorjuntasopimus on tietojenvaihdon osalta erityisen merkityksellinen sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat vain toisen rajajärjestyssopimuksessa mainitun toimivaltaisen viranomaisen eli Rajavartiolaitoksen tai Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäviin. Esimerkkinä voidaan mainita Suomen puolella rajatarkastuksessa havaittu varastetuksi epäilty ajoneuvo, jonka seurauksena

---

<sup>206</sup> LHTPOL 1 luku 1 § 2 mom. sisältää yleisviittauksen kansainvälisiin sopimuksiin ja 6 luku 30 § 1 mom. säätelee asian tarkemmin. OM 2000 työryhmämietinnössä on viittaus poliisin henkilörekistereistä annetun lain 509/1995 5 luvun 20 §:ään, jonka 1 mom. on sisällöltään uudemman lain 30 §:n 1 mom. kaltainen.; ks. myös. LHTRVL 4 luku 39 § 1 mom 2 kohta.

<sup>207</sup> Interpol [www-sivut](http://www.sivut).

käynnistetään esitutkinta törkeästä kätkemisrikoksesta. Koska Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäviin ei kuulu varastettuihin ajoneuvoihin liittyvät tutkinnat, ei tietojen pyytäminen olisi rajajärjestyssopimuksen nojalla mahdollista.<sup>208</sup> Rajavartiolaitoksen hallussa olevaa muuta viranomaistietoa, joka ei ole löydettävissä sellaisenaan Rajavartiolaitoksen henkilökistereistä, voidaan luovuttaa edellä luvussa 5.4.1 kirjoitetuin perustein.

### 5.5.2 Rikostorjuntasopimus ja rikostorjuntatoimenpiteet

Suomen ja Venäjän välillä on omaksuttu virka-avun käsite, jossa poliisiviranomaiset antavat toisilleen apua toimivaltansa puitteissa kansainvälisiä rikosasioita selvittäessä. Virka-avun nojalla voidaan pyytää toimenpiteitä ja tietoja, jotka liittyvät esimerkiksi poliisitutkintaan tai poliisilain nojalla tehtävään salaiseen tiedonhankintaan rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Keskinen on tekemässään tutkimustyössä vuonna 2007 todennut, että virka-apupyyntöä voidaan kuitenkin käyttää oikeusavun sijaan toimenpiteiden ja tietojen pyytämiseen myös esitutkintavaiheessa, jos pyyntö koskee asioita, joita olisi voitu pyytää virka-apuna myös ennen esitutkintaa.<sup>209</sup>

Rajavartiolaitokselle eduskuntalain tasolla säädetty toimivalta rikostorjuntasopimuksen mukaisesti toimiin perustuu rajavartiolain 6 luvun 43 a §:ään sekä niissä viitattuihin lakeihin. Eri-tyisesti viittaus poliisilakiin on rikostorjuntasopimuksen kannalta merkityksellinen, koska poliisilaissa on säädetty toimivaltuuksista ennen esitutkintaa tapahtuvaan toimintaan liittyen.<sup>210</sup> Rajavartiomiesten tulisikin rikostorjuntasopimusta soveltaessaan noudattaa soveltuvien osin poliisin määräyksiä ja käytänteitä, koska tavanomaisoikeudelliseksi muodostuneet kansainväliset käytänteet ovat kansainvälisessä oikeudessa velvoittavia oikeuslähteitä. Tämä tapaoikeudeksi kutsuttu kansainvälinen oikeuslähde perustuu vakiintuneeseen ja ennakoitavaan kansainväliseen käytäntöön.<sup>211</sup>

Käytännössä Keskusrikospoliisi suosittelee käytettäväksi ja käyttää itse eurooppalaista yleis-sopimusta pyynnöissä, jotka sisältävät pakkokeinoja tai esitutkintaan liittyviä toimenpiteitä, ja

---

<sup>208</sup> RJS 34 artikla; ks. myös K-SR muistio 15.9.2011. Muistioon on kirjattu Viipurin rajavartioston tutkintavastuulle kuuluvat rikosasiat Venäjän Rajavartiopalvelun rikostutkijoiden esitelmän perusteella; ks. myös Heusala ym. 2008, s. 253.

<sup>209</sup> Keskinen 2007, s.11–17; ks. myös Pajuoja 1998, s. 23 ja 133.

<sup>210</sup> LRVL 6 luku 43 a §.

<sup>211</sup> Tolonen 2003, s. 150–151.

jotka voidaan tulkita tai tulkitaan Venäjällä oikeudellisen yhteistyön piiriin sisältyvinä, vaikka pyydetty toimenpiteet olisivatkin rikostorjuntasopimuksen 1 artiklan 3 momentissa mainittuja.<sup>212</sup>

### 5.5.3 Johtopäätökset rikostorjuntasopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta

Rikostorjuntasopimus luo Rajavartiolaitokselle mahdollisuuden ja velvoitteen Venäjän viranomaisten kanssa tehtävään rikostorjuntayhteistyöhön ja Rajavartiolaitosta koskeva kansallinen lainsäädäntö luo toimivallan yksittäisten toimenpiteiden tekemiseen. Rikostorjuntasopimuksen soveltamisala menee tietojenvaihtamisessa rajajärjestyssopimuksen kanssa päällekkäin niiden asioiden osalta, joissa Rajavartiolaitos ja Venäjän Rajavartiopalvelu ovat toimivaltaisia ja asia kuuluu rajajärjestyssopimuksen soveltamisalaan. Käytännön rikostorjuntayhteistyössä rikostorjuntasopimus asettuu Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan välineenä rajajärjestyssopimuksen ja kansainvälisen oikeusavun väliin.<sup>213</sup> Rikostorjuntasopimuksen soveltamisalan merkittävyys Rajavartiolaitoksen kannalta näyttäisi olevan rikostiedustelun tai esitutkinnan tuloksena saatujen todisteeksi kelpaavien tietojen tai dokumenttien luovuttamisessa tai vastaanottamisessa. Huomattavaa on, että rikostorjuntasopimus mahdollistaa Rajavartiolaitoksen yhteistyön myös muiden Venäjän viranomaisten kuin Venäjän Rajavartiopalvelun kanssa ja näissä asioissa rikostorjuntasopimuksella on oma roolinsa. Rajavartiolaitoksen tulisi rikostorjuntasopimusta soveltaessaan noudattaa soveltuvien osin poliisin kansainvälisoikeudellisia käytänteitä, koska Keskusrikospoliisi on sopimuksen mukainen keskusviranomaisena Suomessa. Rikostorjuntasopimus edellyttää tietojen ja pyyntöjen välittämistä kansallisen keskusviranomaisen kautta. Suomen puolella pyyntöjen ja asiakirjojen kiertäminen kansallisen keskusviranomaisen kautta ei hyvien yhteyksien vuoksi aiheuta merkittäviä viiveitä. Venäjän Rajavartiopalvelu ei ole sopimuksen mukainen keskusviranomaisena ja heidän esittämien arvioiden sekä käytännön havaintojen perusteella pyyntöjen kiertäminen kansallisen keskusviranomaisen eli Pääsyyttäjäviraston kautta aiheuttaa turhia viiveitä toimenpiteiden suorittamiseen.<sup>214</sup>

Perustellusti voidaan esittää kysymys, miksi asetuksella voimaansaatetun sopimuksen ja esitutkintaviranomaiselle rikostorjunnasta laissa säädetyn toimivallan ei katsota yleisesti riittä-

<sup>212</sup> Kysely KRP:n kansainväliselle osastolle 31.1.2014; myös Pöyhönen haastattelu 21.3.2015.

<sup>213</sup> Lehmus, haastattelu 12.12.2014.

<sup>214</sup> Tutkinnanjohtajien kokemustenvaihtotilaisuus 15.9.2011. Venäjän osapuolen arvio pyynnön toteuttamisesta Venäjän keskusviranomaisen kautta oli noin puoli vuotta.

vän esimerkiksi kuulusteluiden tekemiseen virka-apumenettelyssä, rikostorjuntasopimuksen 1 artiklan 3 momentin kieliasun mukaisen tulkinnan mukaisesti. Ensimmäinen seikka, joka puoltaa oikeusavun käyttöä virka-avun sijaan on se, että siitä on säännelty Suomessa eduskuntalain tasolla rikosoikeusapulaissa. Oikeusapuna tehtävä kuulustelu antaa myös selkeän lain tasoisen perustan esimerkiksi kuulusteltavan noutamiseen, jos siihen on tarvetta<sup>215</sup>. Kuten Keskinen on 2007 johtopäätöksissään todennut: ”*Vaikka kansainvälisen oikeusavun ja virka-avun rajaa ei voida täsmällisesti vetää tiettyyn kohtaan, tulisi virka-avun perustunto-merkit kirjata lakiin eikä ainoastaan sisäasiainministeriön määräykseen. Toiminnan, joka kattaa yli puolet kansainvälisestä poliisitoiminnasta, ei tulisi perustua suuntaa-antaviin säädöksiin tai käytännössä opittuihin tapoihin*”.<sup>216</sup> Toiseksi pitää antaa oikeudellinen merkitys kansainväliselle Suomen ja Venäjän väliselle tavanomaisoikeudelliselle käytännölle, jonka mukaan henkilöiden kuulemisen ja pakkokeinojen käyttämisen katsotaan kuuluvan oikeusapupyynnön piiriin. Kolmanneksi on syytä huomioda, että rikostorjuntasopimuksen voimaansaattamisesta annetussa asetuksessa puhutaan oikeusavusta virka-avun sijaan ja viitataan rikosoikeusapulakiin. Voimaansaattamisasetuksessa on haluttu rikosoikeusapulakiin viittaamalla korostaa sen asemaa normihierarkiassa ylempänä asiaa käsittelevänä säädöksenä.<sup>217</sup> Sen sijaan varsinaisessa sopimustekstissä käytetään termiä virka-apu. Tähän terminologiseen eroon on myös Keskinen 2007 kiinnittänyt huomiota seuraavasti: ”*Mielenkiintoisen sopimuksesta tekee, että siinä käytetään termiä virka-apu, eikä oikeusapu, kuten useimmissa kansainvälisissä sopimuksissa on tapana. Sopimuksen voidaan siis katsoa soveltuvan sekä oikeus- että virka-apuun, mutta termin virka-apu valinta antaa väärän kuvan siitä, mihin kaikkeen sopimusta todellisuudessa sovelletaan*.” Edellä esitetyt näkökulmat tukevat oikeusavun etusijaa virka-apuun nähden tulkinnanvaraisissa tilanteissa.

Tämän työn tekemisen yhteydessä on esitetty myös rikostorjuntasopimuksen sananmuodonmukaisen tulkinnan ja laajemman käytön puolesta puhuvia näkökulmia. Etenkin virkaapupyynnöiden perusteella tehtävien kuulusteluiden osalta poliisin käytäntö on perustunut tapauskohtaiseen harkintaan. Käytännön toiminnan kannalta kuulustelut vaikuttavatkin olevan sellainen toimenpide, jotka mahtuvat sekä virka-avun että rikosoikeusavun sisään. Näin ollen selvää rajanvetoa virka-avun ja rikosoikeusavun välille Venäjän kanssa tehtävässä yhteistyös-

<sup>215</sup> ETL 6 luku 2 §; ks. myös PL 2 luku 7 §.

<sup>216</sup> Keskinen 2007, s. 82.

<sup>217</sup> Voimaansaattamisasetus 11.2.1994 SopS 12. *Suomen viranomaiset antavat Venäjän federaation viranomais-  
ten pyynnöstä oikeusapua rikosasioissa siten kuin sopimuksessa on määrätty ja kansainvälisestä oikeusavusta  
rikosasioissa annetussa laissa (4/94) sekä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetussa asetuksessa  
(13/94) säädetään.*



sä ei ole tehty ja kaikkien toimenpiteiden osalta ei ole olemassa Suomen ja Venäjän välistä tavanomaisoikeudellista käytäntöä. Tosin Venäjän viranomaiset ovat vuoden 2006 jälkeen katsoneet, että edes oikeusapupyynnö ei oikeuta Venäjän viranomaisia kuulustelemaan oman maansa kansalaista rikoksesta epäiltynä, jollei tämä ole rikoksesta epäillyn tai syytetyn asemassa myös Venäjällä avatussa rikosasian tutkinnassa. Näin ollen kuulustelujen pyytämisessä kohdataan muitakin haasteita kuin virka- ja oikeusapuun liittyvät tulkinnat.<sup>218</sup>

## 5.6 Virka-apu ja rikosoikeusapu venäläisestä näkökulmasta

Tässä luvussa tarkastellaan virka-apua ja rikosoikeusapua Venäjän viranomaisten ja erityisesti Venäjän Rajavartiopalvelun näkökulmasta. Venäjän kansallisten säädösten lisäksi lähteenä on käytetty Venäjän Rajavartiopalvelulle tehtyä kyselyä, johon Venäjän Rajavartiopalvelu vastasi pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän operatiivisen alatyöryhmän kautta kirjallisesti. Kyselyllä selvitettiin Venäjän Rajavartiopalvelun roolia rikosoikeusapuviranomaisena sekä tulkintoja rajajärjestyssopimuksen, rikostorjuntasopimuksen sekä eurooppalaisen yleissopimuksen soveltamisesta Suomen ja Venäjän rajat ylittävässä rikostorjuntayhteistyössä.<sup>219</sup>

Venäjä allekirjoitti eurooppalaisen yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan 7.11.1996 ja sopimukset tulivat voimaan 9.3.2000. Kuten luvussa 2.2 on todettu, eurooppalainen yleissopimus tuli rikosasioissa ensisijaisesti sovellettavaksi Suomen ja Venäjän kahdenvälisen oikeussopimuksen sijaan. Venäjän rikosprosessilain 453 artiklan 3 momentin mukaan oikeusapupyynnöt on lähetettävä korkeimman oikeuden, oikeusministeriön, Tutkintakomitean, sisäasiainministeriön, Federaation Turvallisuuspalvelun, Narkoottisten ja psykotrooppisten aineiden kontrollin valtionkomitean tai viime kädessä Pääsyyttäjänviraston kautta<sup>220</sup>. Venäjä ei ole eurooppalaisen yleissopimuksen 15 ja 24 artiklan mukaisissa ilmoituksissaan selkeästi erottanut keskusviranomaisia ja toimivaltaisia viranomaisia toisistaan. Venäjä on eurooppalaiseen yleissopimukseen antamassaan selityksessä ilmoittanut toimivaltaisiksi keskusviranomaisiksi korkeimman oikeuden, Pääsyyttäjänviraston, sisäasiainministeriön, Federaation Turvallisuuspal-

<sup>218</sup> Rajala, haastattelu 26.3.2015; ks. myös OM työryhmän mietintö 2000, s. 42.

<sup>219</sup> Kysely Venäjän Federaation Turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelun Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen rajavartiollahinnolle. Tutkijan laatima kysely lähetettiin Suomen tasavallan Kaakkois-Suomen alueen rajavaltuutetun kirjallisella ilmoituksella 10.12.2014. Vastaukset saatiin kirjallisesti venäjäksi 25.2.2015 pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän operatiivisen alatyöryhmän tapaamisessa.

<sup>220</sup> Venäjän rikosprosessikoodeksi 453 artikla.

velun ja Veropoliisin.<sup>221</sup> Venäjän Rajavartiopalvelun toimivalta oikeusapuviranomaisena FSB:n alaisena organisaationa on viime kädessä kiinni Venäjän omista säädöksistä ja määräyksistä. Suomen oikeusapuviranomaisten on hankala selvittää tapauskohtaisesti Venäjän Federaation Turvallisuuspalvelun alaisen organisaation toimivaltaa rikosasiassa.<sup>222</sup> Venäjällä esitutkintaviranomaiset ovat oikeusapua hoitavia toimivaltaisia viranomaisia, joiden toimivalta määräytyy monimutkaisen rikosprosessilain säädösten perusteella.<sup>223</sup> Niin Venäjällä kuin Suomessakin esitutkintaviranomaiset voivat olla eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisia oikeusviranomaisia, mutta eri viranomaisten määrä on Venäjällä suurempi. Käytännössä Rajavartiolaitoksen todennäköisimmät yhteistyökumppanit oikeusapuasioissa ovat esitutkintaviranomaisina toimivat sisäasiainministeriö ja Federaation Turvallisuuspalvelu, jotka molemmat on mainittu sekä Venäjän kansallisessa lainsäädännössä että eurooppalaiseen yleissopimukseen annetussa selityksessä. Suomen ja Venäjän välille on omaksuttu menettely, jossa oikeusapupyynnöt menevät Suomen oikeusministeriöstä Venäjän Pääsyyttäjänvirastoon eikä muita kanavia pitkin toimitettuja pyyntöjä edes oteta Venäjällä vastaan.<sup>224</sup>

Venäjän Rajavartiopalvelulle tehdyn kyselyn perusteella se katsoo Suomen ja Venäjän väliset kahdenväliset sopimukset eli rikostorjuntasopimuksen, rajajärjestyssopimuksen ja rikostorjuntayhteistyöpöytäkirjan erittäin tärkeiksi rikostorjuntayhteistyön instrumenteiksi. Sopimusten katsotaan mahdollistavan rajatapahtumien tutkimisen ja selvittämisen erittäin tehokkaasti. Sopimusjärjestelmää Suomen ja Venäjän rajalla pidetään Venäjän Rajavartiopalvelun näkökulmasta poikkeuksellisen hyvänä, jos sitä verrataan muihin Venäjän rajaosuuksiin. Venäjän Rajavartiopalvelun näkemyksen mukaan yhteistyö rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa perustuu Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun pitkäaikaiseen ja tuloksettaaseen yhteistoimintaan. Kehityksen on katsottu olevan erityisen hyvää laittomaan maahantuloon liittyvissä asioissa. Yhteistyön kehittymistä Venäjän Rajavartiopalvelun on kuvannut seuraavasti:<sup>225</sup>

*”Olemme panneet merkille, että tällä saralla yhteistyö on laadultaan jatkuvasti parantunut ja aiomme kehittää sitä vastaisuudessaakin. Parhaillaan työstimme*

<sup>221</sup> Ratifioimiskirjaan talletettu varauma 10.12.1999.

<sup>222</sup> Norros, haastattelu 22.1.2014; ks. myös Heusala ym. 2008, s. 252–258. Rajavartiopalvelu osa keskeisessä asemassa Venäjällä olevaa rikostorjuntaorganisaatiota (FSB).

<sup>223</sup> Norros 2004, s. 123–130 ja 169. Rikosprosessilain 151 artiklan mukaan esitutkintaan toimivaltainen viranomainen riippuu rikoksen laadusta. Säännös on monimutkainen, joten määrittely saattaa tuottaa vaikeuksia venäläisellekin tutkijalle.

<sup>224</sup> Kysely KRP 31.1.2014. Rikostarkastaja Vasaran vastaus 6.2.2014.

<sup>225</sup> Kysely Venäjän Rajavartiopalvelulle 10.12.2014.

*uusia yhteistoiminnan toimintamalleja. Olemme siirtymässä yksinkertaisesta operatiivisesta tietojenvaihdosta siihen, että käsittelemme aktiivisesti vallitsevan tilanteen elementtejä, luovutamme asiakirjatietoja, teemme informaatiotyötä*  
 226 „

Venäjän Rajavartiopalvelu rajavartiohallinnon tutkijat ovat toimivaltaisia tekemään eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisia oikeusapupyynnöitä. Pyynnöt lähetetään Venäjän Pääsyyttäjänviraston kautta ja saapuvat Suomen keskusviranomaisen kautta edelleen toimivaltaiselle suomalaiselle viranomaiselle. Lähteenä käytetystä Venäjän Rajavartiopalvelun vastauksesta ei käy yksiselitteisesti ilmi tarkoittaako termi ”*Rajavartiohallinnon tutkija*” tässä yhteydessä tiukasti vain rajavartiohallinnon tasolla toimivia tutkijoita vai ulottuuko mainittu toimivalta myös rajavartiohallinnon alaisiin rajavartiostoihin ja heidän tutkijoihinsa.<sup>227</sup>

Venäjän Rajavartiopalvelu katsoo olevansa toimivaltainen käyttämään rikostorjuntasopimuksen mukaisesti suoria yhteyksiä Rajavartiolaitoksen kanssa:

*”Mielestämme Venäjän FSB:n Rajavartiohallinnon rikostutkijat ovat Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä solmitun rikostorjuntayhteistyösopimuksen (1993) ja Suomen tasavallan rajavartiolaitoksen ja Venäjän FSB:n rajavartiopalvelun välisen rikostorjuntayhteistyöpöytäkirjan (2006) puitteissa täysin toimivaltaisia lähettämään rikosasiassa virkaapupyynnön Suomen Rajavartiolaitokselle rajaedustajien<sup>228</sup> toiminnan kanavien kautta. Venäjän rikosprosessikoodeksin mukaan vastaanotettuja aineistoja voidaan käyttää todisteina.”*

Venäjän osapuolella on selvä näkemys kahdenvälisen suoran yhteyden käyttämisen mahdollisuudesta rikostorjuntasopimuksen mukaisessa menettelyssä rajavaltuutettujen käyttämien yh-

---

<sup>226</sup> Rissanen, 2015. Venäjänkieliset termit. ”Tässä tarkoitettaneen tiedonhakua esim. viranomaisrekistereistä. Ilmaisui ”provedenie spravotšnoi raboty” voi tarkoittaa montaa asiaa, mm. tiedonkeräystä ja syöttämistä tietojärjestelmiin, tiedonhakua, mutta myös informoimista, tiedottamista, ohjeistamista.”

<sup>227</sup> Kysely Venäjän Rajavartiopalvelulle 10.12.2014; myös Lehmus, haastattelu 12.12.2014. Lehmuksen mukaan Rajavartiohallinnon toimivalta ylempänä johtoportaana saattaisi olla rikosasioissa laajempi kuin rajavartiostoissa.

<sup>228</sup> Rajaedustajilla tarkoitetaan yleensä rajavaltuutettujen tasoa, tässä mahdollisesti myös pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän ja sen alatyöryhmien tasoa.

teyksien kautta. Venäjän osapuoli pitää myös mahdollisena selvittää tulevaisuudessa mahdollisuutta välittää ja toimeenpanna oikeusapupyynnöjä kahdenvälisen suoran yhteyden avulla.<sup>229</sup>

Venäjän Rajavartiopalvelu esitti vastauksessaan heidän näkemyksensä toimintamallista eri sopimusten soveltamiseen liittyen seuraavalla taulukolla, jossa on tarkasteltu instrumenttikohdaisesti rikostorjuntasopimuksen ja eurooppalaisen yleissopimuksen käyttöä:

Yhteistoiminnan muoto	Kv. oikeusapu Oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus (1959)	Rikostorjuntasopimus Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa (1993) <sup>230</sup>
Todistajalausunnon (selvityksen) <sup>231</sup> saaminen	<i>Pöytäkirja todistajan kuulustelusta</i> <sup>232</sup>	<i>Henkilön antama selvitys</i> <sup>233</sup>
Esinetodisteiden saaminen	<i>Pöytäkirja tehdystä tarkastuksesta, takavarikosta (videotallenteesta, asiakirjoista jne.)</i>	<i>Toimitetaan kopiot videotallenteista, asiakirjoista, muista prosessuaalisista asiakirjoista Suomen RVL:n rikosasian puitteissa.</i>

<sup>229</sup> Kokous ja ryhmähaastattelu 1.7.2015. Rajavaltuutettukanava katsotaan mahdolliseksi rajavaltuutetuille määritettyjen toimintalohtojen mukaisesti. Lento- ja laivaliikenteessä yhteyden tulee tapahtua erikseen sovittavien yhteyspisteiden kautta. Suorien yhteyksien oikeusavun katsottiin olevan lisätutkimuksen arvoinen asia.

<sup>230</sup> Rissanen, 2015. Venäjänkieliset termit. ”Kohdassa henkilön kuuleminen käytetään sanaa ”opros”, joka tarkoittaa puhuttelua, ”kevyttä kuulustelua” kuulustelussa käytetään sanaa ”dopros” joka tarkoittaa oikeaa kuulustelua”; ks. myös Venäjän federaation operatiivista etsintätoimintaa sääntelevä laki 6 artikla. ”6 artiklassa määritellään mitä keinoja viranomaiset voivat käyttää lain puitteissa, ja kohtana 1 mainitaan puhuttelu tai kuulustelu, venäjäksi käytetään sanaa ”opros””; ks. myös Venäjän rikosprosessikoodeksi. ”laissa mainitaan useita kertoja sana ”dopros”, joka tarkoittaa ns. varsinaista kuulustelua. Esiintyy mm. lainkohdissa epäillyn, syytetyn oikeuksista; avustajan oikeuksista ja kohdassa todistajan kutsumisesta kuulusteluun”; ks. myös Wienin yleissopimus 33 artikla. ”Valtiosopimuksessa käytetyillä sanannoilla edellytetään olevan sama merkitys jokaisessa todistusvoimaisessa tekstissä.”

<sup>231</sup> Sama. ”Todistajalausunnon (selvityksen) saaminen - tässä käytetään venäjänkielistä sanaa ”svidetelstvo”, joka tarkoittaa todistusta, todistajanlausuntoa (sama sana tarkoittaa myös paperilla olevaa todistusta, esim. syntymätodistus). Sana ei esiinny rikostorjuntasopimuksessa.”

<sup>232</sup> Sama. ”Pöytäkirja todistajan kuulustelusta - tässä venäläiset käyttävät faktista termiä kuulustelu ”dopros”.

<sup>233</sup> Sama. ”Henkilön antama selvitys - tässä käytetään venäjänkielistä sanaa ”objasnenie”, joka voi olla selvitys, selitys, lausuma. Sana ei esiinny rikostorjuntasopimuksessa.”

Yhteistoiminnan muoto	Kv. oikeusapu Oikeusapua rikosasioissa koskeva eurooppalainen yleissopimus (1959)	Rikostorjuntasopimus Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa (1993)
Henkilön, esineiden etsintä	<i>Etsintätoimet, kotietsinnät</i>	<i>Tietojen antaminen rikostiedustelutoiminnan (operatiivisen etsintätoiminnan) tuloksista</i>
Tutkimuksen (asiantuntijalausunnon) järjestäminen	<i>Asiantuntijan lausunto</i>	<i>Prosessuaaliset materiaalit muista rikosasioista</i>

Taulukon sisällön perusteella on pääteltävissä, että yksinomaan todisteeksi tarkoitettujen ja pyynnön perusteella laadittavien pöytäkirjojen sekä pakkokeinojen pyytämisen tulee tapahtua eurooppalaisen yleissopimuksen perusteella keskusviranomaisten kautta. Sen sijaan muussa tutkinnassa tai rikostiedustelussa ilmitulleita tietoja ja asiakirjakopioita voidaan pyytää ja luovuttaa rikostorjuntasopimuksen nojalla. Näitä rikostorjuntasopimuksen nojalla vaihdettuja tietoja voidaan myös käyttää Venäjällä todisteina.<sup>234</sup>

Venäjän Rajavartiopalvelun edustajat tarkensivat taulukon sisältöä 1.7.2015 toteutetussa rikostorjunta-asiantuntijoiden ryhmähaastattelussa. Venäjän osapuolen näkemyksen mukaan Venäjän Rajavartiopalvelu kykenee toteuttamaan todistajan kuulustelun rikostorjuntasopimuksen mukaisen virka-apupyynnön perusteella. Sen sijaan muissa asemissa olevien kuuleminen vaatii eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisen oikeusapupyynnön. Samoin pakkokeinot vaativat oikeusapupyynnön tekemisen. Pakkokeinoilla ja kuulusteluilla saatuja tietoja ja todisteita voidaan kuitenkin luovuttaa myös rikostorjuntasopimuksen nojalla, mikäli Venäjällä on tutkinta käynnissä samassa asiassa kuin Suomessa ja tieto tai todiste on saatu Venäjällä toteutetun tutkinnan perusteella.<sup>235</sup>

<sup>234</sup> Kysely Venäjän Rajavartiopalvelulle 10.12.2014; ks. myös Heusala ja Koistinen 2014, s. 158. Venäjällä rikostiedusteluvaiheessa ennen esitutkintaa hankittu tieto on ”legalisoitava”.

<sup>235</sup> Ryhmähaastattelu 1.7.2015. Ryhmähaastattelussa Venäjän osapuolen näkemyksen esitti everstiluutnantti Sheludjajev. Hän työskentelee Venäjän Federaation Turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelun Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen rajavartiohallinnon tutkintatoimiston päällikkönä.

## 5.7 Säädösten soveltaminen käytännön tapauksissa

Tässä luvussa perehdytään kahden tapauksen kautta käytännön rikostorjuntayhteistyöhön Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä. Esimerkeissä esille tulleita säädöstulkintoja verrataan edellä esitettyihin tulkintoihin. Molemmat tapaukset liittyvät Suomessa tapahtuneisiin rikosasioihin. Tapauksiin liittyvä aineisto on hankittu Rajavartiolaitoksen henkilökistereistä, Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten kesken vaihdetuista kirjallisista ilmoituksista sekä Suomen osapuolen laatimista tapaamismuistioista. Tapausten taustojen selvittämiseksi ja tekstin ymmärrettävyyden parantamiseksi henkilöistä käytetään aakkosellisia lyhenteitä.

Vuonna 2011 Venäjän Viipurin alueen rajavaltuutettu lähetti Suomen Kaakkois-Suomen alueen rajavaltuutetulle kirjallisen ilmoituksen, jossa pyydettiin henkilön B kuulemista laittoman maahantulon järjestämisrikokseen liittyen. Venäjän puolella suoritettiin toimenpiteitä henkilön A saattamiseksi rikosoikeudelliseen vastuuseen. Henkilön B epäiltiin siirtäneen A:n käskystä rahaa Suomesta Venäjälle laittoman maahantulon järjestämiseksi. Lisäksi Viipurin rajavaltuutettu pyysi A:n vuonna 2010 Suomessa tekemän laittoman maahantulon järjestämisrikoksen esitutkintapöytäkirjoja ja tuomioistuinasiakirjoja. Viipurin rajavaltuutettu perusti pyyntönsä rikostorjuntaa valtakunnan rajalla koskevaan vuoden 2006 rikostorjuntayhteistyöpöytäkirjaan.<sup>236</sup>

Kaakkois-Suomen rajavaltuutettu ilmoitti vastauksessaan, että pyynnön on perustuttava rikostorjuntasopimukseen ja sitä on täydennettävä sisällöllisesti vastaamaan rikostorjuntasopimuksen 4 artiklan 2 momenttia henkilöiden aseman, tosiseikkojen ja tapahtuman kuvauksen osalta.<sup>237</sup> Kaakkois-Suomen rajavartioston näkemys vuonna 2006 solmitun rikostorjuntayhteistyöpöytäkirjan riittämättömyydestä pyynnön perusteeksi noudattaa samaa linjaa, jonka ulkoasiainministeriö on ohjeessaan vuonna 2012 antanut. Ohjeen mukaan kansainvälisten viranomaisten kesken laadittujen hallintosopimusten, joksi pöytäkirja on tutkimustyön luvussa 5.3 tulkittu, perusteella ei voida asettaa velvoitteita yksityisille tahoille. Käsitellyssä tapauksessa velvoite yksityiselle taholle olisi ollut henkilön kuulustelu rikokseen liittyen.<sup>238</sup> Viipurin alueen rajavaltuutettu täydensi pyyntöään viittaamalla virka-avun antamiseen sekä kuvasi tapah-

<sup>236</sup> Viipurin rajavaltuutetun KI 12.5.2011. Kirjallinen ilmoitus on RJS:n 32 artiklan mukaisen rajavaltuutettutoiminnan kirjeenvaihdon väline, yleensä faksi tai kirje.

<sup>237</sup> Kaakkois-Suomen rajavaltuutetun KI 19.5.2011.

<sup>238</sup> UM valtiosopimusopas 2012, s. 25–27.

tumat seikkaperäisesti<sup>239</sup>. Kaakkois-Suomen rajavartiosto tulkitse uuden pyynnön rikostorjuntasopimuksen mukaiseksi virka-apupyynnöksi ja oli asiassa yhteydessä Keskusrikospoliisin kansainväliseen osastoon. Keskusrikospoliisin kanssa asiasta sovittuaan Kaakkois-Suomen rajavartiosto ryhtyi toimenpiteisiin virka-apupyynnön toteuttamiseksi ja luovutti pyydetyn materiaalin. Pyydettyä kuulustelua ei asiassa tapahtuneiden muutosten johdosta kuitenkaan koskaan suoritettu.<sup>240</sup>

Viipurin rajavaltuutettu ei täydennetyssä pyynnössäkään viittaa varsinaisesti rikostorjuntasopimukseen vaan muotoilee pyynnön yleisesti virka-avuksi. Se miksi Venäjän osapuoli jättää pyynnöstä huolimatta viittaamatta rikostorjuntasopimukseen, ei ole selvinnyt tapauksessa mukana olleille Suomen edustajille.<sup>241</sup> Käytyjen neuvottelujen perusteella tehdyssä Suomen osapuolen laatimassa muistiossa on todettu, että Suomen osapuoli on tulkinnut Venäjän pyynnön virka-apupyynnönä. Lisäksi Suomen rajavaltuutettu on todennut saaneensa Keskusrikospoliisilta valtuutuksen tietojen luovuttamiseen rikostorjuntasopimuksen nojalla.<sup>242</sup>

Verrattaessa Viipurin rajavaltuutetun pyyntöä ja Kaakkois-Suomen rajavartioston vastausta ja toimia luvussa 5.5.3 esitettyihin tulkintoihin rikostorjuntasopimuksesta, on tutkimuksen kannalta löydettävissä kolme keskeistä seikkaa, jotka liittyvät sisältöön, toimivaltaan ja käytettyihin yhteyksiin: Ensiksi Kaakkois-Suomen rajavartiosto on tulkinnut, että pyynnön sisältö ei kuulu Suomen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä laaditun rikostorjuntayhteistyöpöytäkirjan soveltamisalaan, mutta pyyntö on toteutettavissa rikostorjuntasopimuksen perusteella. Sisällöllisesti Viipurin rajavaltuutetun lähettämä täydennetty pyyntö on rikostorjuntasopimuksen 4 artiklan 2 momentin mukainen lukuun ottamatta Venäjällä sovellettavia lainkohtia. Toiseksi sekä Rajavartiolaitos ja Venäjän Rajavartiopalvelu ovat rikostorjuntasopimuksessa mainittuja toimivaltaisista viranomaisista, joten toimivalta yhteistyölle on valtiosopimuksessa säädely. Kolmanneksi Kaakkois-Suomen rajavartiosto on pitänyt kansallisen keskusviranomaisen eli Keskusrikospoliisin tietoisena pyynnöstä ja toimenpiteistä sekä saanut Keskusrikospoliisilta valtuutuksen suoraan yhteydenpitoon. Suora yhteydenpito ei ole kuitenkaan perustunut rikostorjuntasopimuksen 3 artiklan 3 momentin mukaisesti keskusviranomaisten sopimaan menettelyyn, koska keskusviranomaiset eivät ole sopineet paikallisen tason yhteyksistä rajavaltuutettujen kesken.

---

<sup>239</sup> Viipurin rajavaltuutetun KI 20.5.2011.

<sup>240</sup> Tutkintailmoitus 9182/S/2020/11.

<sup>241</sup> Lehmus, haastattelu 21.1.2014.

<sup>242</sup> Rajavaltuutettujen tapaamismuistio 26.5.2011.

Vuonna 2013 pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiolaitosryhmän osana toimivan operatiivisen alatyöryhmän Venäjän osapuolen puheenjohtaja pyysi kirjallisella ilmoituksella kuulustelemaan laittomasti Suomeen saapuneita henkilöitä C ja D sekä luovuttamaan muuta tutkintamateriaalia. Pyyntöön oli kirjattu sen perustuvan Suomen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä vuonna 2006 laadittuun rikostorjuntayhteistyöpöytäkirjaan.<sup>243</sup> Rajavartiolaitoksen esikunta katsoi, että kuulusteleminen ei ole mahdollista pyynnön mukaisesti. Rajavartiolaitoksen esikunta totesi vastauksessaan erillisen kuulustelun vaativan oikeusapupyynnön, koska Suomessa asiaa koskeva esitutkinta oli päätetty henkilöiden haettua turvapaikkaa. Sen sijaan tutkinnassa esille tulleita seikkoja katsottiin voitavan luovuttaa Venäjän osapuolen tutkinnan avustamiseksi. Suomen vastauksessa ei ole erikseen mainittu, minkä sopimuksen perusteella Rajavartiolaitoksen esikunta on katsonut tietojen luovuttamisen olevan mahdollista.<sup>244</sup> Samasta tapahtumasta oli vaihdettu myös rikostorjunnallista tietoa rajavaltuutettujen apulaisten toimesta heti tapahtuman jälkeen rajajärjestyssopimuksen 34 artiklan nojalla.<sup>245</sup>

Pyyntöä ja vastausta voidaan tarkastella edellisen tapauksen tavoin sen sisällön eli pyydettyjen toimenpiteiden, toimivallan ja yhteydenpitoon käytettyjen kanavien kannalta verraten menettelyä tutkimuksessa aiemmin esitettyihin tulkintoihin. Venäjän pyyntö edellisen tarkastellun tapauksen lailla perustuu vuoden 2006 rikostorjuntayhteistyöpöytäkirjaan ja Venäjän pyyntö sisältää lainkohtia lukuun ottamatta riittävän kattavasti sekä rikosoikeusapulain 7 §:n 2 momentin että rikostorjuntasopimuksen 4 artiklan 2 momentin mukaiset tiedot. Se ei kuitenkaan täytä rikosoikeusapulain 8 §:n kielivaatimuksia, koska alkuperäinen on lähetetty venäjäksi. Rajavartiolaitokselle pyynnön esitti Venäjän Turvallisuuspalvelun Rajavartiopalvelun Pietarin kaupungin ja Leningradin alueen rajavartiohallinnon päällikön sijainen eli erään FSB:n hallinnon alan esitutkintaviranomainen. Sekä eurooppalaisen yleissopimuksen että Suomen kansallisen rikosoikeusapulain nojalla pyytävä viranomainen ja pyynnön vastaanottanut viranomainen ovat olleet toimivaltaisia esitutkintaan liittyvään oikeusapuun. Kuten luvussa 5.6 on todettu, lainsäädännön mukaan Venäjän Rajavartiopalvelu on esitutkintaviranomaisena toimiessaan toimivaltainen oikeusapuviranomainen. Jos pyyntö tulkitaan edes osittain oikeusavuksi, olisi se esitutkintaviranomaisten välinen suoriin yhteyksin toteuttava rikos-

---

<sup>243</sup> Venäjän Rajavartiopalvelun KI 30.12.2013.

<sup>244</sup> RVLE KI 22.1.2014.

<sup>245</sup> Kaakkois-Suomen rajavaltuutetun sijaisen KI 12.9.2013. Asia on tarkastettu haastattelemalla tapaamisessa ollutta tutkinnanjohtaja Janne Määttästä.



oikeusaputoimenpide. Suoriin yhteyksiin perustuva menettely poikkeaisi kuitenkin Venäjän ja Suomen välillä käytetystä keskusviranomaisten välillä tapahtuvasta oikeusapupyynnöjen välittämisestä. Venäjän pyyntö voidaan tulkita myös rikostorjuntasopimuksen mukaiseksi virka-apupyynnöksi. Suomen ja Venäjän keskusviranomaiset eivät ole sopineet rikostorjuntasopimuksen mukaisten virka-apupyynnöjen toteuttamisesta suoriin yhteyksiin pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän tai sen alaisen operatiivisen alatyöryhmän puitteissa, joten suoran yhteyden käyttäminen ei olisi ollut rikostorjuntasopimuksessa sovitun kaltainen menettely. Kuulusteluja lukuun ottamatta muut pyynnön mukaiset toimet, jotka liittyivät tietojenvaihtamiseen, olisi voitu toteuttaa myös rajajärjestyssopimuksen 34 artiklan perusteella.

## 5.8 Johtopäätökset

Tässä luvussa esitetään vastaus kysymykseen, mitä Suomen ja Venäjän kahdenväliset valtiosopimukset säätelevät Rajavartiolaitoksen kansainvälisestä rikostorjuntayhteistyöstä. Luvun alussa käsitellään kappaleittain keskeiset Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa säätelevät oikeusnormit. Luvussa esitetään tutkijan keskeiset tulkintakannanotot 1.1.2015 voimassa olevan oikeuden sekä Suomen ja Venäjän välisten kansainvälisoikeudellisten käytänteiden perusteella.

Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyön oikeudelliset perusteet tulevat sekä kahdenvälisistä että monenvälisistä valtiosopimuksista. Tämän lisäksi molempien maiden kansallisessa lainsäädännössä on säädetty viranomaisten toimivallasta ja pyydettyjen toimenpiteiden tekemisestä. Yleisen eurooppalaisen kehityksen tuloksena monenväliset valtiosopimukset saavat yhä suuremman painoarvon kansainvälisessä rikostorjuntayhteistyössä. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyössä Suomen ja Venäjän kahdenvälisillä valtiosopimuksilla on myös merkittävä asema. Venäjän Rajavartiopalvelun tulkinnoissa Suomen vastaisella rajalla kahdenväliset sopimukset näyttävät saavan vahvemman painoarvon, koska niiden sisältö on paremmin tunnettu ja soveltamisesta on enemmän kokemusta.

Rajajärjestyssopimus on syntynyt Suomen ja Neuvostoliiton välille rajalla noudatettavaa järjestystä, rajatapahtumien ennalta estämistä ja tutkimista varten. On luontevaa, että hyvin toimivaa kanavaa pitkin vaihdetaan myös rikostorjuntayhteistyöhön liittyvää tietoa ja muuta aineistoa kuten asiakirjoja. Rajajärjestyssopimuksen kieliasun mukainen tulkinta antaa melko väljät raamit rikostorjuntayhteistyön tekemiseen erityisesti tietojenvaihtamisen osalta. Ristiriitojen välttämiseksi sopimusta tulee kyetä tulkitsemaan systemaattisesti osana muuta säädös-

kokonaisuutta. Sopimuksen tavoitteiden mukaisesti sopimus tulee rikostorjunnan osalta sovellettavaksi silloin kun käsittelyssä on asia, joka liittyy nimenomaisesti rajatapahtuman ennalta estämiseen tai selvittämiseen. Tilanteissa, joissa sopimuksen sanamuoto ei anna riittävästä vastausta tulkitsijalle, korostuu tulkitsijan harkintakyky. Rajajärjestyssopimuksen tulkinnaissa voidaan nojautua myös pitkäkestoiseen ja vakiintuneeseen Suomen ja Venäjän rajavartiolaitosviranomaisten kahdenväliseen kansainväliseen käytäntöön, mutta käytänteet eivät voi olla ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa. Rajajärjestyssopimusta sovellettaessa on huomioitava soveltamisalan rajoittuminen alueellisesti Suomen ja Venäjän rajaan tai rajan ylittämiseen, asiallisesti Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäviin sekä yhteistyötahojen osalta suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän jäseniin, rajavaltuutettuihin, heidän sijaisiinsa ja apulaisiinsa. Rajajärjestyssopimuksen merkitys suorana yhteytenä Venäjän Rajavartiopalvelun kanssa on merkittävä. Rajajärjestyssopimus voidaan mieltää Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun kahdenväliseksi virka-apuinstrumentiksi, jonka perusteella voidaan vaihtaa rikostorjuntatietoa tutkinnan suuntaamiseksi. Rajajärjestyssopimuksen perusteella saadun tiedon tai esineen käyttäminen todisteena ei ole lainsäädännön ja vapaan todistelun periaatteen mukaisesti poissuljettua, mutta todisteena käyttämiseen tulee olla aina luovuttaneen valtion viranomaisen lupa. Rajajärjestyssopimusta ei ole valtiosopimuksena kuitenkaan tehty todisteiden luovuttamista varten. Rajajärjestyssopimuksen merkitys on Rajavartiolaitoksen näkökulmasta korostunut, koska se luo perustan nopealle ja vakiintuneelle yhteydenpidolle.

Rikostorjuntasopimus on luotu helpottamaan rikostorjuntatehtävissä tehtävää yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kesken. Rikostorjuntasopimuksen soveltamisala menee tietojenvaihtamisessa rajajärjestyssopimuksen kanssa päällekkäin asioissa, joissa Rajavartiolaitos ja Venäjän Rajavartiopalvelu ovat toimivaltaisia. Käytännössä rikostorjuntasopimuksen soveltamisalaan kuuluvia, mutta rajajärjestyssopimuksen soveltamisalaan kuulumattomia, tietojenvaihtamiseen liittyviä tilanteita voisi syntyä kun asia kuuluu vain toisen rajajärjestyssopimuksen toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin tai asia on sellainen, että se ei liity valtakunnan rajaan tai sen ylittämiseen. Suomen Poliisin ja Venäjän viranomaisten välillä omaksutun käytännön ja poliisin kansallisten määräysten perusteella näyttäisi siltä, että rikostorjuntasopimuksen käyttö todisteiden hankkimisessa rajoittuisi sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät edellytä pyyntöön perustuvien pakkokeinojen käyttöä, eikä toimenpiteillä aseteta yksityiselle henkilölle velvoitteita. Rikostorjuntasopimuksen perusteella kyseeseen voisi tulla esimerkiksi Rajavartiolaitoksen valvontatehtävissä talletetun kuvan tai asiakirjan luovuttaminen Venäjän viranomaisille todistelutarkoituksessa esitutkintaa varten. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyön tulisi rikostorjuntasopimukseen perustuvan virka-avun osalta noudattaa kansallisesti

soveltuvien osin poliisin käytänteitä virka-apun sisällön ja yhteistyökanavien osalta, koska käytänteet ovat Suomen ja Venäjän välillä kansainvälisesti ainakin osittain vakiintuneita ja Keskusrikospoliisi on Suomen sopimuksessa tarkoitettu keskusviranomaisena. Rikostorjuntasopimuksen käyttämisessä tulisi ottaa huomioon myös Venäjän viranomaisten välisen yhteistyön sujuvuus erityisesti Pääsyyttäjänviraston ja Rajavartiopalvelun välillä. Esitutkinnassa olevien tapausten osalta on myös kansainvälisessä yhteistyössä huomioitava, että esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Yhteistyön nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välille tulisi vakiinnuttaa kansallisten keskusviranomaisten hyväksymänä menettely, jossa rikostorjuntasopimuksen mukaista virka-apua toteutetaan rajajärjestyssopimuksen mukaisten yhteydenpitokanavien kautta silloin kun kyse on Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan liittyvistä asioista.

Rikosoikeusapulaki, jolla pyrittiin kattamaan Suomessa ollut lainsäädännöllinen tyhjiö, on keskeinen Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyötä vahvasti velvoittava säädös. Rikosoikeusapu Suomen ja Venäjän välillä voi perustua sekä kahdenväliseen oikeusapusopimukseen että eurooppalaiseen yleissopimukseen, jotka ovat oikeuslähteinä samantasoisia, mutta eurooppalaisesta yleissopimuksesta on muodostunut ensisijainen sopimus rikosoikeusavun toimenpiteissä. Venäjän liittyminen eurooppalaiseen yleissopimukseen on tapahtunut Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen ja Venäjän kansallista lainsäädäntöä säädettäessä on otettu huomioon eurooppalaisen yleissopimuksen säännökset. Rajavartiolaitoksen rooli oikeusapuviranomaisena esitutkintatehtävissä on kansallisen lainsäädännön ja eurooppalaisen yleissopimuksen perusteella selvä ja ristiriidaton. Eurooppalaisen yleissopimuksen ja Venäjän kansallisten säädösten perusteella Venäjän Rajavartiopalvelu on esitutkintaviranomaisena toimivaltainen pyytämään oikeusapua. Oikeusapusopimuksen perusteella tehtävä rikostorjuntayhteistyö tulee nykyisellään tehdä kansallisten keskusviranomaisten kautta, koska menettely on tavanomaisoikeudelliseksi muodostunut Suomen ja Venäjän välinen käytäntö ja erityisesti Venäjän viranomaiset edellyttävät oikeusapupyynnöjä keskusviranomaisen kautta. Venäjän Rajavartiopalvelun näkemys suorista yhteyksistä myös oikeusapupyynnöjen osalta avaa mahdollisuuden kehittää toimintaa, mutta se vaatii kansallisten keskusviranomaisten kanssa käytäviä neuvotteluja. Rikosoikeusavun ja rikostorjuntasopimuksen mukaisen virka-apun välinen raja ei ole täysin yksiselitteinen, mutta lähtökohtaisesti ainakin pakkokeinoja edellyttävät toimenpiteet tulisi pyytää oikeusapumenettelyllä.

Tutkimuksessa tarkastelluissa tapauksissa Venäjän Rajavartiopalvelun tekemissä pyynnöissä on viitattu Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun väliseen vuoden 2006 rikostorjuntayhteistyöpöytäkirjaan. Suomen kansallisesta näkökulmasta tarkasteltuna tämä pöytäkirja

on viranomaisten välille laadittu kansainvälinen hallintosopimuspöytäkirja, jonka soveltamisala ulottuu vain asianomaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyviin teknisiin ja muutoin merkitykseltään vähäisiin kysymyksiin ja jolla ei voida asettaa velvoitteita muille viranomaisille tai yksityisille tahoille. Rajavartiolaitoksen tekemien toimenpiteiden tulee perustua Suomessa voimaan saatettuihin valtiosopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön, vaikka teknisesti pyyntö esitettäisiinkin yhteistyöpöytäkirjassa sovitulla menettelyllä. On mahdollista, että Venäjän Rajavartiopalvelu tulkitsee asiaa kansallisen lainsäädännön sekä Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä allekirjoitetun pöytäkirjan nojalla katsoen niiden olevan riittävä oikeudellinen perusta jopa kuulustelupyynnöjen tekemiseksi. Venäjän Rajavartiopalvelun tekemät suorat pyynnot Rajavartiolaitokselle ovat poikenneet sopimusviittauksen osalta Keskusrikospoliisille ja oikeusministeriölle Venäjältä saapuvista pyynnöistä, joissa on alussa viittaus valtiosopimukseen. Käsitellyissä tapauksissa pyynnot ovat olleet valtiosopimusviittauksen osalta siinä määrin puutteellisia, että niitä on jouduttu Rajavartiolaitoksessa tulkitsemaan. Suomen ja Venäjän välisen kansainvälisesti vakiintuneen rikostorjuntayhteistyön käytännön mukaisesti olisi Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välisissä rikostorjuntaa koskevissa pyynnöissään syytä viitata perusteen osalta maiden väliseen valtiosopimukseen ja pyyntöjen sisällön tulisi olla käytetyn sopimuksen mukaisia.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET SÄÄDÖSTEN TULKINNASTA JA SOVELTAMISESTA

Tässä luvussa vastataan kysymykseen, miten Rajavartiolaitoksen kansainvälisessä rikostorjuntayhteistyössä tulee tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä ja kansainvälisiä oikeussääntöjä. Luvussa esitetään erityisesti Rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtajille suunnattu tutkijan näkemys oikeusnormien käytännön soveltamisessa huomioon otettavista seikoista. Luvussa esitetään tämän työn keskeiset johtopäätökset kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten tulkinnasta ja soveltamisesta tarkastellen niitä erityisesti Rajavartiolaitoksen näkökulmasta. Luvun lopussa esitetään tutkimuksen johtopäätöksiin perustuvat kannanotot siitä, miten kansallista lainsäädäntöä ja kansainvälisiä oikeussääntöjä tulisi kehittää Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön tehostamiseksi.

### 6.1 Yleiset periaatteet

Rajavartiolaitoksen kansainvälinen rikostorjuntayhteistyö perustuu Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtäviin ja sitä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Tarkoitussidonnaisuusperiaatetta noudattaen Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön toimivalta koskee sellaisia asioita, joissa Rajavartiolaitos suorittaa toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Rajavartiolaitos on kansainvälisissä rikosasioissa sekä oikeusviranomainen että virka-apuviranomainen. Oikeusavun ja virka-avun erottaminen toisistaan on tärkeää, koska toimenpiteet niissä perustuvat eri säädöksiin ja valtiosopimuksiin. Jotkin käytännön toimenpiteet kuten esimerkiksi henkilön kuuleminen voidaan tulkita sekä oikeus- että virka-avuksi.

Kansainvälinen yhteistoiminta rikosasioissa jaetaan yleensä kahteen sektoriin, poliisiyhteistyöhön ja oikeusapuun. Sopimuskohtaisesti jaottelu ei ole niin selvä. On olemassa puhtaita oikeusapusopimuksia kuten eurooppalainen yleissopimus ja virka-apusopimuksia kuten Suomen ja Venäjän välinen rikostorjuntasopimus. Schengenin sopimus sisältää sekä virka-apua että oikeusapua sisältäviä säännöksiä ja edustaa näin ollen sekä virka- että oikeusapusopimusta. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevien sopimusten kansallisessa voimaansaattamisessa on käytetty erilaisia sopimuskohtaisia ratkaisuja. Niin sanottua blanketti-muotoista, ilman asiasisältöä olevaa säädöstä on käytetty esimerkiksi rajajärjestyssopimuksessa. Useimmat sopimukset on voimaansaatettu sekamuotoisella täytäntöönpanolailla tai -asetuksella,

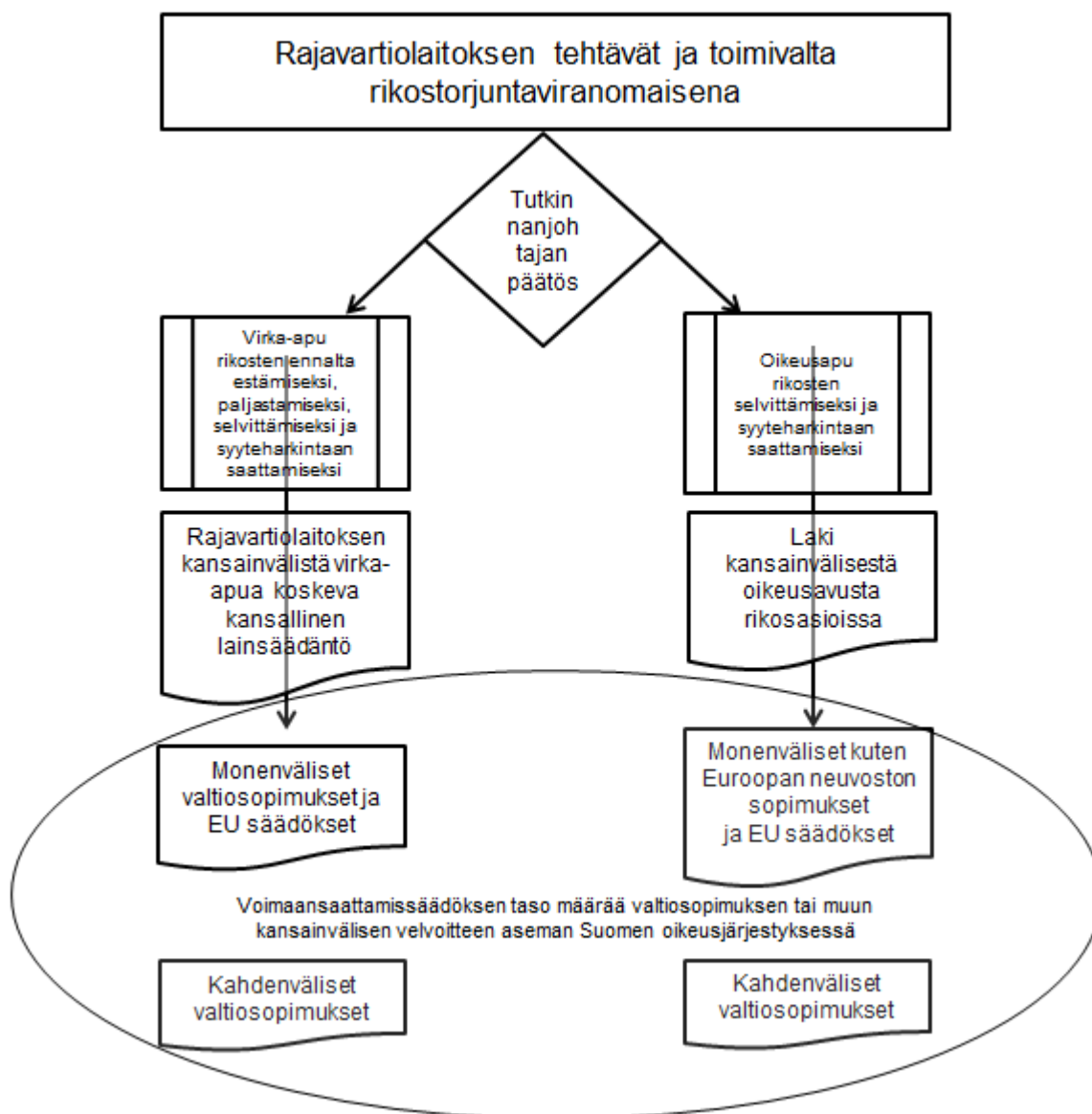
joiden säännökset ovat lähinnä menettelyä koskevia tarkentavia säännöksiä. Useissa täytäntöönpanosäädöksissä on kuitenkin Rajavartiolaitoksen sopimuskohtaista toimivaltaa koskevia säännöksiä ja ne ovatkin tärkeitä sopimuksen tulkinnan ja käytännön soveltamisen näkökulmasta. Rajavartiolaitos on huomioitu kaikissa työssä esillä olleissa sopimuksissa, mutta osa toimeenpanosäädöksistä rajaa Rajavartiolaitoksen toimivaltaa tarpeettomasti, jos otetaan huomioon Rajavartiolaitoksen nykyinen vuodesta 2005 kehittynyt rooli kansainvälisenä rikos-  
torjuntaviranomaisena.

		<b><u>Sopimusvaltioiden määrä</u></b>	
		Useita	Kaksi
<b><u>Sopimuksen soveltamisala</u></b>	Laaja	Monenvälinen yleissopimus	Kahdenvälinen yleissopimus
	Suppea	Monenvälinen erityissopimus	Kahdenvälinen erityissopimus

Kuva 3. Sopimusten lajit<sup>246</sup>.

Tutkinnanjohtajan kannalta on huomattava, että yleissopimusten säännökset eivät ole kovin tarkkarajaisia vaan ne pikemminkin sääntelevät yhteistyön peruseriaatteet ja vähimmäistason. Esimerkkinä monenvälisestä yleissopimuksesta on kattava peruseriaatteet säätelevä eurooppalainen yleissopimus, joka luo itsessään pohjaa myös muille tarkemmille erityissopimuksille. Kahdenvälistä erityissopimusta suppeimmillaan edustaa rajajärjestyssopimus, jossa toimivalta on rajattu vain sopimusvaltion rajaviranomaisille. Poliittisten julistusten tapaisia sopimuksia ja niiden yleisperiaatteita sääteleviä säännöksiä on kyettävä tulkitsemaan ottamalla huomioon erilaiset tulkintaperusteet. Yksittäisen säännöksen tulkintaan vaikuttavat sananmuodon mukaisen tulkinnan lisäksi ainakin kansainvälinen tapaoikeus, säännöksen systemiyhteys muihin säännöksiin sekä soveltamisen päämääränä oleva seuraus.

<sup>246</sup> Pajuoja 1998, s. 16.



Kuva 4. Kaavio Rajavartiolaitoksen oikeusavun ja virkä-apun perusteista.

Tutkinnanjohtajan näkökulmasta on keskeistä ymmärtää, että oikeusapu on lähtökohtaisesti jo tapahtuneen rikosasian esitutkintaan liittyvää menettelyä, jossa pyydetään tai luovutetaan rikoksen myöhempää oikeusprosessia varten esitutkinta-aineistoon liitettäviä todisteita. Virkä-avulla tarkoitetaan yleensä muuta esitutkintaa edistävää toimintaa. Poliisi on omassa kansainvälistä yhteistoimintaa rikosasioissa koskevassa määräyksessään todennut, että tutkinnanjohtaja päättää, mitä toimenpiteitä pyydetään ja hän vastaa myös siitä, että toimenpiteiden pyytämiseksi on lainmukaiset edellytykset Suomessa. Yksittäistapauksissa, joissa tutkinnanjohtaja ei ole vielä määrätty, mahdollinen päätöksentekijä voisi olla myös tutkinnanjohtajaksi

kelpaava rajavartiomies.<sup>247</sup> Saman rikosasian eri vaiheissa on mahdollista käyttää sekä virka-apuun että oikeusapuun liittyviä menettelyjä. Myös esitutinnan aikana on mahdollista tehdä sekä oikeus- että virka-apupyynnöjä. Virka-apu ulottuu kuitenkin rikosasian käsittelyn vaiheistuksessa oikeusapua laajemmalle pitäen sisällään myös rikoksen ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi tehtävät toimet. Yhteydenpitojärjestyksessä on sopimuskohtaisia eroja niin oikeus- kuin virka-avussakin, jotka tulee tarkastaa sopimuskohtaisesti ennen toimeenpanoa. Kansallinen rikosoikeusapulaki sallii suorat toimivaltaisten viranomaisen väliset yhteydet, mutta käytännössä Suomessa oikeusapupyynnöt kulkevat oikeusministeriön ja virka-apupyynnöt Keskusrikospoliisin kautta.

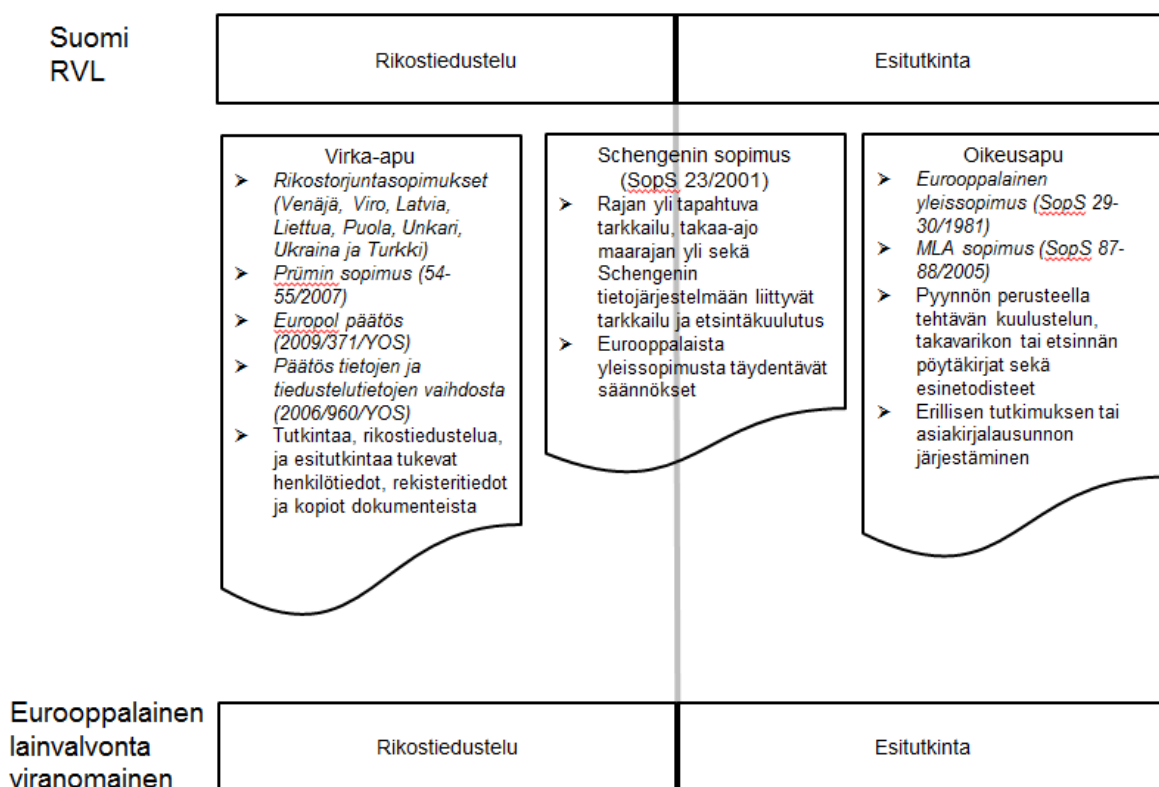
## 6.2 Eurooppalainen yhteistyö

Eurooppalainen rikostorjuntayhteistyö rakentuu sekä Euroopan neuvoston puitteissa laadittujen sopimusten että Euroopan unionin säädösten varaan. Euroopan neuvoston sopimukset ovat monenvälisiä valtiosopimuksia, joihin valtiot liittyvät allekirjoittamalla ja ratifioimalla sopimuksen. Euroopan unionin rikostorjuntayhteistyötä koskevat sopimukset ja puitepäätökset on tarkoitettu täydentämään Euroopan neuvoston piirissä solmittua eurooppalaista yleissopimusta. Euroopan unionin puitteissa tehdyt säädökset sisältävät eurooppalaisesta yleissopimuksesta poiketen hyvin tarkkarajaisia säännöksiä tiettyjen rikostorjuntatoimenpiteiden tekemiseksi. Eurooppalaisen yleissopimuksen joustavuutta on täydennetty jäsenmaita velvoittavilla sopimuksilla, joissa valtioiden suvereniteetti ei ole niin ilmeinen sopimuksen lähtökohta.

---

<sup>247</sup> POHA määräys 2011, s. 5; ks. myös HE 222/2010 vp. Yksityiskohtaiset perustelut. ”*Tutkinnanjohtajan toimivaltuuksia tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että päätöksiä joudutaan tekemään myös asioissa, joissa ei ole ainakaan vielä päätöksentekohetkellä tutkinnanjohtajaa. Tällöin tutkinnanjohtajalla tarkoitetaan tutkinnanjohtajaksi kelpoista poliisimiestä, joka tulee ryhtymään tai ainakin voisi ryhtyä kysymyksessä olevan asian tutkinnanjohtajaksi.*”





Kuva 5. Eurooppalaisen yhteistyön keskeisimmät sopimukset RVL:n rikostorjunnassa.

Eurooppalaisen yleissopimuksen soveltamisala on laadittu laajaksi ja juostavaksi, mikä mahdollistaa sen käytön erityisesti todisteiden hankkimiseksi Rajavartiolaitoksen suorittamassa esitutkinnassa. Keskeistä sopimuksen soveltamisessa on se, että sen soveltaminen on mahdollista nimenomaisesti rikoksen esitutkintavaiheessa, mutta ei esimerkiksi tiedusteluvaiheessa. Suomen ilmoittama laaja oikeusapuviranomaisen käsite on poikkeava verrattuna moneen muuhun eurooppalaisen yleissopimuksen jäsenmaahan. Rajavartiolaitoksen toimivalta sopimuksen mukaisissa rikosoikeusapuasioissa ei käytännössä poikkea muista Suomen esitutkintaviranomaisista. On kuitenkin varauduttava myös siihen, että jokin jäsenvaltio ei katso Rajavartiolaitosta oikeusapuviranomaiseksi.

Niin eurooppalaisen yleissopimuksen kuin rahanpesusopimuksenkin yhteydenpitojärjestys lähtee siitä, että pyynnot kulkevat kansallisen keskusviranomaisen eli oikeusministeriön kautta. Jos otetaan huomioon Poliisihallituksen ja Rajavartiolaitoksen kansainvälistä yhteistyötä koskevat määräykset, olisi raja- tai merivartioston pyyntöjen ja tietojen perusteltua kulkea Keskusrikospoliisin kautta, koska myös poliisi on keskittänyt pyynnot Keskusrikospoliisin kansainvälisen yhteistyön asiantuntijoille. Eurooppalainen yleissopimus luo kattavan valtio-

sopimuksellisen perustan Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatehtävissä tarvittavan yhteistyön toteuttamiseksi, koska siihen liittyneiden valtioiden määrä on suuri kattaen myös merkittävän määrän Itä- ja Etelä-Euroopan valtioista, jotka ovat Eurooppaan suuntautuvan laittoman maahantulon keskeisiä alueita.

MLA-sopimuksessa Rajavartiolaitosta koskevia toimia ovat valvottu läpilasku, yhteinen tutkintaryhmä ja peitetoiminta, joskin viimeksi mainitulle pakkokeinolle ei Rajavartiolaitokselle ole kansallisen lainsäädännön mukaan säädetty toimivaltaa. MLA-sopimuksen ja kansallisen lainsäädännön ristiriita ilmenee myös telekuuntelua koskevassa kansallisessa toimeenpanoasetuksessa, jonka mukaan Rajavartiolaitos poliisi- ja tulliviranomaisista poiketen ei ole toimivaltainen telekuunteluun sopimuksen tarkoittamassa mielessä, vaikka rajavartiolain 43 a §:n perusteella tämä toimivalta on tiettyjen rikosnimikkeiden osalta kansallisesti olemassa. Nämä kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten ristiriidat ovat osoitus eri aikakausina säädettyjen säädösten yhteensovittamisen vaikeudesta.

Schengenin sopimuksessa Rajavartiolaitoksen kannalta merkittäviä toimia ovat rajan yli tapahtuva tarkkailu, takaa-ajo maarajan yli sekä Schengenin tietojärjestelmään liittyvät tarkkailu ja etsintäkuulutus. Keskeistä on huomata, että rajan yli tapahtuva tarkkailu on Rajavartiolaitoksen osalta rajattu koskemaan vain ihmiskaupparikokseen liittyviä toimia. Liittymissopimuksen sananmuodon mukainen tulkinta ja soveltaminen eivät palvele parhaalla mahdollisella tavalla nykymuotoista rajat ylittävää rikostorjuntaa, koska sekä ennakolta oikeusapupyynn- töön liittyvä että kiiretilanteessa tapahtuva ilman pyyntöä toteutettava tarkkailu on Rajavartiolaitoksen osalta rajattu koskemaan vain ihmiskaupparikoksia, mutta se ei ole käytettävissä esimerkiksi törkeän laittoman maahantulon järjestämisen yhteydessä. Näin ollen Schengenin sopimuksen liittymispöytäkirja rajaa Rajavartiolaitoksen mahdollisuutta rajat ylittävässä tarkkailussa tarpeettomasti. Schengenin tietojärjestelmään liittyvät tarkkailu ja etsintäkuulutus ovat käyttökelpoisia instrumentteja, koska ne on mahdollista tehdä suoraan tietojärjestelmään tutkinnanjohtajan toimenpitein. On huomattavaa, että etsintäkuulutuksessa on tosiasiallisesti kysymys oikeusapupyynnöstä, joka sisältää pyynnön pakkokeinon käyttämisestä.

Tietojenvaihtamisesta on säädelty useassa eri sopimuksessa yleisenä tarkoituksena edistää rajat ylittävän rikostorjuntaan liittyvän tiedon esteetöntä kulkemista viranomaiselta toiselle. MLA-sopimuksen 7 artiklassa sekä Schengenin sopimuksen 46 artiklassa on säädetty omaaloitteisesta tietojenvaihtamisesta, joka on kuitenkin toteutettava kansallista lainsäädäntöä noudattaen. MLA-sopimuksen ja Schengenin sopimuksen ero omaaloitteisessa tietojenvaihtamis-

tamisessa on se, että Schengenin sopimuksessa tietojenvaihtaminen lähtee keskusviranomaisten kautta toimitettavista ja MLA-sopimus suorien yhteyksien kautta toimitettavista tiedoista.

Europol-päätökseen ja vuoden 2006 puitepäätökseen on kirjattu velvoittava säännös omaehtoisesta tietojen luovuttamisesta. Europol-päätöksen velvoite koskee kansallista yksikköä eli Keskusrikospoliisia. Puitepäätöksen velvoite sen sijaan koskee kaikkia toimivaltaisia viranomaisia eli myös Rajavartiolaitosta asioissa, jotka koskevat muun muassa ihmiskauppaa, laiton maahantuloa, väärennyksiä sekä varastettujen ajoneuvojen kauppaa.

Euroopan unionin säädöksissä määritetyt yhteydenpitojärjestykset ovat sopimuskohtaisia. Ottamalla huomioon kansalliset säädökset sekä poliisin asiaa koskeva määräyksen, voidaan yhteydenpitojärjestys jakaa kolmeen pääluokkaan: Ensimmäisenä ovat MLA-sopimuksen mukaiset oikeusapupyynnöt, jotka kulkevat keskusviranomaisena toimivan oikeusministeriön kautta. Toisena luokkana voidaan pitää tietoja ja pyyntöjä, jotka tulee joko sopimuksen nimenomaisen säännöksen tai poliisin määräyksen perusteella toimittaa kansallisen keskusviranomaisen eli Keskusrikospoliisin kautta. Kolmantena ovat suorat yhteydet joko nimenomaisen säännöksen, kuten Schengen-etsintäkuulutuksen, tai muun syyn esimerkiksi kiireellisyyden perusteella.

Seuraavaan taulukkoon on koottu Rajavartiolaitoksen käytännön rikostorjuntayhteistyötä ohjaavia eurooppalaisia sopimuksia ja toimenpiteitä, jotka ovat tutkimuksen tuloksena todettu keskeisiksi. Lukijan on syytä huomata, että sopimusten muuttuessa edellä esitetyt periaatekuvat kestävät paremmin ajassa kuin sopimuksen ja artiklan tarkkuudella esitetty taulukko, joka edustaa 1.1.2015 voimassa olevaa oikeutta.

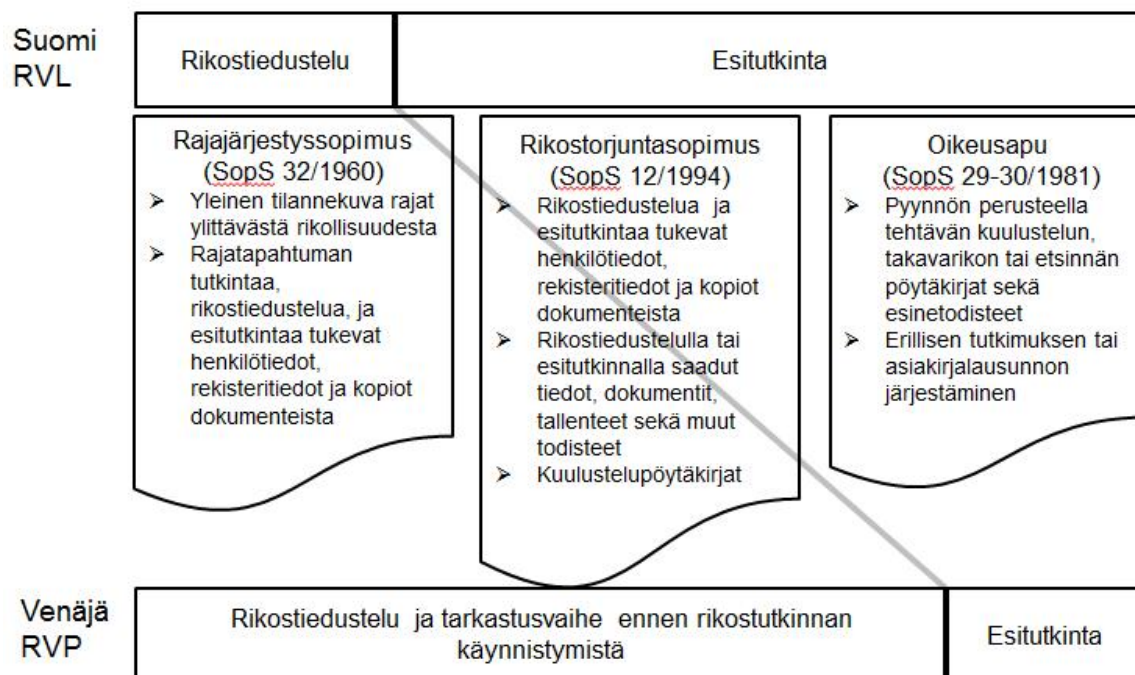
SOPIMUS	ARTIKLA	TOIMENPIDE	KESKUSVIRANOMAINEN	HUOMIOITAVAA	VENÄJÄ
Eurooppalainen yleissopimus (29-30/1981, ETS 30)	3 artikla 1 kohta	Todisteiden hankkiminen	OM	POHA:n määräys 2011: pyynnöt KRP:n kautta.	Sopimus voimaan 2000
Eurooppalainen yleissopimus (29-30/1981, ETS 30)	3 artikla 2 kohta	Kuulustelu	OM	POHA:n määräys 2011: pyynnöt KRP:n kautta.	Sopimus voimaan 2000
Eurooppalainen yleissopimus (29-30/1981, ETS 30)	3 artikla 1 kohta	Etsintä ja takavarikko	OM	POHA:n määräys 2011: pyynnöt KRP:n kautta. Huomioitava myös Rikosoikeusapulain 15 §:n pakkokeinon rajoitukset sekä 23 §:n käytettävien pakkokeinojen määritelmät	Sopimus voimaan 2000

SOPIMUS	ARTIKLA	TOIMENPIDE	KESKUSVIRANOMAINEN	HUOMIOITAVAA	VENÄJÄ
Rahanpesusopimus (SopS 53/1994, ETS 141)	8 artikla	Avunanto tutkinnassa	OM	POHA:n määräys 2011: pyynnöt KRP:n kautta.	Sopimus voimaan 2001
Rahanpesusopimus (SopS 53/1994, ETS 141)	10 artikla	Oma-aloitteinen tietojen antaminen	OM	POHA:n määräys 2011: pyynnöt KRP:n kautta.	Sopimus voimaan 2001
Rahanpesusopimus (SopS 53/1994, ETS 141)	11 ja 12 artikla	Väliaikainen vakuustakavarikko tai takavarikko	OM	POHA:n määräys 2011: pyynnöt KRP:n kautta.	Sopimus voimaan 2001
MLA-sopimus (SopS 87-88/2005)	7 artikla	Oma-aloitteinen tietojen antaminen	OM	MLA-sopimus lähtee suorien yhteyksien käyttämisestä toimivaltaisten viranomaisten välillä.	Ei sääntelyn piirissä
MLA-sopimus (SopS 87-88/2005)	12 artikla	Valvottu läpilasku	OM	MLA-sopimus lähtee suorien yhteyksien käyttämisestä toimivaltaisten viranomaisten välillä. POHA:n määräys 2011: pyynnöt KRP:n kautta.	Ei sääntelyn piirissä
MLA-sopimus (SopS 87-88/2005)	13 artikla	Yhteinen tutkintaryhmä	OM	MLA-sopimus lähtee suorien yhteyksien käyttämisestä toimivaltaisten viranomaisten välillä. POHA:n määräys 2011: pyynnöt KRP:n kautta.	Ei sääntelyn piirissä
MLA-sopimus (SopS 87-88/2005)	14 artikla	Peitetoiminta	OM	MLA-sopimus lähtee suorien yhteyksien käyttämisestä toimivaltaisten viranomaisten välillä. POHA:n määräys 2011: pyynnöt KRP:n kautta. RVL ei kansallista toimivaltaa peiteltyä tiedonhankintaa lukuun ottamatta.	Ei sääntelyn piirissä
Schengenin säännöstö (SopS 23/2001)	46 artikla	Oma-aloitteinen tietojen antaminen	KRP	Kiireellisissä tapauksissa voidaan toimia suoraan toimivaltaisten viranomaisten kesken.	Ei sääntelyn piirissä
Schengenin säännöstö (SopS 23/2001)	40 artikla	Tarkkailu rajan yli	KRP	Voidaan tietyin edellytyksin jatkaa myös ilman lupaa. RVL:n osalta koskee Suomen liittymissopimuksen mukaan vain ihmiskaupparikosta.	Ei sääntelyn piirissä
Schengenin säännöstö (SopS 23/2001)	41 artikla	Takaa-ajo rajan yli		Voidaan tietyin edellytyksin jatkaa myös ilman lupaa. Koskee vain maarajoja. Norjan, Ruotsin ja Suomen välillä tarkempi sopimus.	Ei sääntelyn piirissä
Schengenin säännöstö (SopS 23/2001)	99 artikla	Tarkkailu		Voi sisältää myös henkilön ja ajoneuvon tarkastamispyynnön.	Ei sääntelyn piirissä
Schengenin säännöstö (SopS 23/2001)	100 artikla	Omaisuuskuulutus		Sisältää pyynnön takavarikoida esine eli on suoraan tietojärjestelmässä välitettävä oikeusapupyyntö.	Ei sääntelyn piirissä
Neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS	3 ja 5 artikla	Tietojen pyytäminen ja luovuttaminen		Kansallinen täytäntöönpanolaki 26/2009.	Ei sääntelyn piirissä
Neuvoston puitepäättös 2006/960/YOS	7 artikla	Oma-aloitteinen tietojen antaminen		Kansallinen täytäntöönpanolaki 26/2009. Velvoite luovuttaa tietoja vakavien rikosten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi.	Ei sääntelyn piirissä

### 6.3 Suomen ja Venäjän välinen yhteistyö

Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyön oikeudelliset perusteet tulevat sekä kahdenvälisistä että monenvälisistä valtiosopimuksista. Yleisen eurooppalaisen kehityksen tuloksena monenväliset valtiosopimukset saavat yhä suuremman painoarvon kansainvälisessä rikostorjuntayhteistyössä. Rajavartiolaitoksen kannalta Venäjän kuuluminen eurooppalaiseen yleissopimukseen on merkittävä asia, joskin Venäjällä sopimuksen kansallinen tulkinta poikkeaa esimerkiksi epäillyn kuulustelun osalta suomalaisesta tulkinnasta. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyössä Suomen ja Venäjän kahdenvälisillä valtiosopimuksilla on myös erittäin merkittävä asema. Venäjän Rajavartiopalvelun tulkinnoissa Suomen vastaisella rajalla kahdenväliset sopimukset näyttävät saavan vahvemman painoarvon, koska niiden sisältö on paremmin tunnettu ja soveltamisesta on enemmän kokemusta.

Venäjän liittyminen Euroopan unionin järjestelmien ja sopimusten kautta tehtävään rikostorjuntayhteistyöhön näyttää hitaalta ja rajoittuu Europolin ja Venäjän väliseen yhteistyösopimukseen, joka on ollut valmistelussa jo useita vuosia. Euroopan ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilanteen vuoksi Euroopan unionin ja Venäjän yhteistyörakenteissa ei ole odotettavissa merkittäviä edistysaskelia lähivuosina. Tämän vuoksi ei ole näköpiirissä, että Euroopan unionin ylikansallinen sääntely tulisi Venäjän yhteistyön osalta korvaamaan Euroopan neuvoston sopimuksia tai jäsenmaiden ja Venäjän kahdenvälisiä sopimuksia. Se, onko Venäjän intresseissä solmia kahdenvälisiä sopimuksia EU:n jäsenvaltioiden kanssa vai EU:n kanssa, on vahvasti poliittisten päämäärien ohjaamaa toimintaa.



Kuva 6. Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun rikostorjuntayhteistyön keskeisimmät sopimukset rikosprosessin vaiheittain kuvattuna.

Rajajärjestyssopimuksen merkitys suorana yhteytenä Venäjän Rajavartiopalvelun kanssa on merkittävä. Rajajärjestyssopimus voidaan mieltää Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun kahdenväliseksi virka-apuinstrumentiksi, jonka perusteella voidaan vaihtaa rikostorjuntatietoa tutkinnan suuntaamiseksi. Rajajärjestyssopimuksen kieliasun mukainen tulkinta antaa melko väljät raamit rikostorjuntayhteistyön tekemiseen erityisesti tietojenvaihtamisen osalta. Ristiriitojen välttämiseksi sopimusta tulee kyetä tulkitsemaan systemaattisesti osana muuta säädöskokonaisuutta. Rajajärjestyssopimuksen perusteella saadun tiedon tai esineen käyttäminen todisteena ei ole lainsäädännön ja vapaan todistelun periaatteen mukaisesti pois suljettua, mutta todisteena käyttämiseen tulee olla aina luovuttaneen valtion viranomaisen lupa. Rajajärjestyssopimuksen mukaisesti vaihdetun tiedon luottamuksellisuuden turvaamiseksi olisikin todisteiden vaihtamisessa syytä käyttää rikostorjuntasopimusta tai eurooppalaista yleissopimusta. Rajajärjestyssopimuksen merkitys on Rajavartiolaitoksen näkökulmasta korostunut, koska se luo perusteet nopealle ja vakiintuneelle yhteydenpidolle.

Rikostorjuntasopimuksen soveltamisala menee tietojenvaihtamisessa rajajärjestyssopimuksen kanssa päällekkäin niiden asioiden osalta, joissa Rajavartiolaitos ja Venäjän Rajavartiopalvelu ovat toimivaltaisia ja asia kuuluu rajajärjestyssopimuksen soveltamisalaan. Rikostorjuntasopimus asettuu Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan välineenä rajajärjestyssopimuksen ja kansainvälisen oikeusavun väliin. Rikostorjuntasopimuksen soveltamisalan merkittävyys Raja-

vartiolaitoksen kannalta näyttäisi olevan rikostiedustelun tai esitutkinnan tuloksena saatujen todisteeksi kelpaavien tietojen tai dokumenttien luovuttamisessa ja vastaanottamisessa. Tämän tutkimuksen tekemisen yhteydessä on esitetty myös rikostorjuntasopimuksen sananmuodonmukaisen tulkinnan ja laajemman käytön puolesta puhuvia näkökulmia. Etenkin virka-apupyynnöiden perusteella tehtävien kuulusteluiden osalta poliisin käytäntö on perustunut tapauskohtaiseen harkintaan. Käytännön toiminnan kannalta kuulustelut vaikuttavatkin olevan sellainen toimenpide, jotka mahtuvat sekä virka-avun että rikosoikeusavun sisään. Näin ollen selvää rajanvetoa virka-avun ja rikosoikeusavun välille Venäjän kanssa tehtävässä yhteistyössä ei ole tehty ja kaikkien toimenpiteiden osalta ei ole olemassa Suomen ja Venäjän välistä tavanomaisoikeudellista käytäntöä.

Yhteistyön nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välille tulisi vakiinnuttaa kansallisten keskusviranomaisten hyväksymänä menettely, jossa rikostorjuntasopimuksen mukaista virka-apua toteutettaisiin rajajärjestyssopimuksen mukaisien yhteydenpitokanavien kautta silloin, kun kyse on Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan liittyvistä asioista. Tätä tukee Venäjän Rajavartiopalvelun tulkinta, jonka mukaan se katsoo olevansa rikostorjuntasopimuksen nojalla täysin toimivaltainen lähettämään rikosasiassa virka-apupyynnön suoraan Rajavartiolaitokselle. Tässä yhteydessä olisikin syytä päivittää vuonna 1996 Keskusrikospoliisin antama valtuutus, joka koski rikostorjuntasopimuksen mukaisia suoria yhteyksiä Venäjän alueellisten ja paikallisten viranomaisten kanssa. Venäjän Rajavartiopalvelun tulkinta rikostorjuntasopimukseen perustuvista ja rajajärjestyssopimuksen yhteydenpitokanavia käyttävistä suorista yhteyksistä Rajavartiolaitoksen ja Venäjän rajavartiopalvelun välillä tulisi määrätä käyttöön virallisella asiakirjalla. Tällainen asiakirja voisi olla esimerkiksi rikostorjuntasopimuksen mukaisten keskusviranomaisten eli Venäjän Pääsyyttäjävirston ja Keskusrikospoliisin sekä rajajärjestyssopimuksen mukaisten keskusviranomaisten eli Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun yhteisesti allekirjoittama pöytäkirja.

Eurooppalaisen yleissopimuksen soveltaminen Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten välillä tulee kysymykseen jo tapahtuneen rikosasian esitutkintaan liittyvässä menettelyssä, jossa pyydetään tai luovutetaan rikoksen myöhempää oikeusprosessia varten esitutkintaineistoon liitettäviä todisteita. Vaikka rikosoikeusapulaki salliikin suorat yhteydet esitutkintaviranomaisten välillä, tulee oikeusapuna tehtävä rikostorjuntayhteistyö nykyisellään tehdä kansallisten keskusviranomaisten kautta, koska menettely on tavanomaisoikeudelliseksi muodostunut Suomen ja Venäjän välinen käytäntö ja erityisesti Venäjän viranomaiset edellyttävät oikeusapupyynnöitä keskusviranomaisen kautta.

Tulkittaessa ja sovellettaessa rikostorjuntayhteistyötä koskevia oikeusnormeja Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyössä tulisi asiasta päättävän rajavartiolaitomiehen harkita ainakin seuraavia seikkoja:

- Liittyykö pyyntö esitutkintaan ja käytetäänkö saatua tietoa tai esinettä todisteena rikosasiassa?
- Minkä viranomaisen tehtäviin kyseinen rikostorjuntatoimenpide tai tietojenvaihtaminen Venäjällä kuuluu?
- Liittyykö asia Suomen ja Venäjän valtakunnan rajaan tai rajan ylittämiseen?
- Kuuluuko asia sekä Rajavartiolaitoksen että Venäjän Rajavartiopalvelun tehtäviin ja toimivaltaan?

Vallitsevan käytännön mukaan pakkokeinojen käyttäminen vaatii eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisen oikeusapumenettelyn ja pyyntöjen sisällöstä sekä toimeenpanosta on säädetty rikosoikeusapulaissa. Venäjän viranomaisen hallussa olevien todisteena käytettävien asiakirjojen ja kuulustelun pyytäminen voi tulla kysymykseen tapauskohtaisesti myös rikostorjuntasopimuksen perusteella, kun asiasta on ensin neuvoteltu syyttäjän kanssa. Mikäli pyyntö liittyy esitutkintaan, mutta sillä ei hankita rikokseen liittyviä todisteita, tulisi yksittäisissä tietopyynnöissä harkita rajajärjestyssopimuksen tai rikostorjuntasopimuksen soveltamista. Rajajärjestyssopimuksen mukainen menettely tietopyynnöissä on nopea, vakiintunut ja käyttökelpoinen sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat sekä Rajavartiolaitoksen että Venäjän Rajavartiopalvelun toimivaltaan. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin huomioda, että Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun tehtävät esitutkintaviranomaisina eivät ole yhtenevät.

## 6.4 Rikostorjuntayhteistyön kehittäminen

Tässä alaluvussa pohditaan tutkimuksen johtopäätöksiin nojautuen mahdollisia kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten oikeussääntöjen kehittämistarpeita Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön tehostamiseksi. Rikostorjuntayhteistyön tehostaminen on vaikeasti arvioitavissa. Esitutkintalain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä ja asia on valmisteltava siten, että syyteharkinta ja asianosaisten etujen valvominen voidaan suorittaa asianmukaisesti ja että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa tai asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä. Esitutkintalain velvoitteista voidaan johtaa myös rikostorjuntayhteistyölle vaatimuksia viivytyksettömästä toiminnasta sekä luovutettavan aineiston luotettavuudesta, eheydestä ja kiistämättömyydestä. Tämän vuoksi rikostorjuntayhteistyön voidaan katsoa tehostuvan, jos sitä kyetään toteuttamaan nopeammin ja luotettavammin.



Rikostorjuntayhteistyön nopeuttaminen on mahdollista suoria yhteyksiä lisäämällä. Suora yhteys on nopea ja toimiva tilanteissa, joissa kahden eri valtion rikostorjuntaviranomaiset tuntevat toistensa toimivallan ja käytänteet. Suomen solmimien kahdenvälisen rikostorjuntasopimusten toimenpiteet voidaan suorittaa myös suoraan paikallisella tasolla, jos keskusviranomaiset ovat sopineet tällaisesta menettelystä. Kyseistä menettelyä ei ole Rajavartiolaitosta koskien sovittu minkään kahdenvälisen rikostorjuntasopimuksen valtion viranomaisen kanssa. Edellä on jo esitetty Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välille suoraa yhteyttä, jossa rikostorjuntasopimuksen mukaista virka-apua toteutetaan rajajärjestyssopimuksen mukaisten yhteydenpitokanavien kautta, silloin kun kyse on Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan liittyvistä asioista. Samanlainen menettely voisi tulla kysymykseen myös esimerkiksi Baltian maiden ja Puolan kanssa. Tosin Euroopan unionin jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa Rajavartiolaitos voi perustaa suorien yhteyksien käyttämisen joko MLA-sopimukseen tai tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehtyyn neuvoston puitepäättökseen. Hie-man yksinkertaistaen tietojenvaihtamisessa esimerkiksi Baltian maiden ja Suomen välillä on tilanne, jossa Schengenin sopimus ja kahdenvälinen rikostorjuntasopimus edellyttävät keskusviranomaisten kautta kulkevaa tietojenvaihtoa kun taas MLA-sopimus ja neuvoston puitepäättös mahdollistavat suorat yhteydet toimivaltaisten viranomaisten välillä maasta toiseen.

Myös Suomen rikosoikeusapulaki mahdollistaisi suuremmat yhteydet esimerkiksi todisteiden hankkimisessa Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä käyttäen rajajärjestyssopimuksessa mainittujen toimivaltaisten ja asianomaisten viranomaisten viestiyhteyksiä. Edelleen Rajavartiolaitoksen näkökulmasta on huomioitava, että Euroopan neuvoston ihmis-kaupan vastainen yleissopimus veloittaa suoria yhteydenpitokanavia naapurimaihin. Rikostorjuntayhteistyön kehittäminen Venäjän viranomaisten kanssa ei ole kuitenkaan vain Suomen asia vaan siihen liittyy erittäin kiinteästi Venäjän kansallinen lainsäädäntö ja eri viranomaisten vastuut rikosoikeusapuasioissa. Venäjän Rajavartiopalvelun tehtävät ja toimivalta rikostorjuntayhteistyötä tekevänä viranomaisena tulevat olemaan Rajavartiolaitoksen kannalta keskeisiä myös tulevaisuudessa. Kehitystyössä tulisi pyrkiä mahdollisimman hyvin hyödyntämään nykyiset toimivat ja nopeat kansainvälisen yhteistyön kanavat. Venäjän Rajavartiopalvelun näkemys suorista yhteyksistä Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä myös oikeusapupyyntöjen osalta avaa mahdollisuuden kehittää toimintaa eurooppalaisestikin ajateltuna aivan uudelle tasolle. Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia korostaa voimakkaasti juuri tätä kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Ihmisten liikkumisen nopeutuessa rajat ylittävän rikostorjunnan on pysyttävä myös säädöstasolla tämän kehityksen mukana.

Toisaalta tilanteissa, joissa toimitaan ennalta tuntemattoman viranomaisen kanssa, voi keskusviranomaisiin tai esimerkiksi Europoliin tukeutuva menettely olla suoraa yhteyttä nopeampi vaihtoehto. Erityisesti Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin sopimusjärjestelmään ennen vuotta 2005 tehdyillä selityksillä tai toimeenpanosta annetuilla säädöksillä on muodostettu tilanne, jossa Rajavartiolaitos ei ole rikosoikeusapuviranomainen sopimuksen tarkoittamassa mielessä vaan rikosoikeusavun toimivalta koskee vain Rajavartiolaitoksen virkamiehiä heidän toimiessaan esitutkintaviranomaisena. Tulkitsijan eduksi toimivan eurooppalaisen yleissopimuksen jäsenvaltio voi katsoa, että Rajavartiolaitos ei ole oikeusapuviranomainen. Tämän vuoksi keskusviranomaisiin tukeutuva menettely saattaa olla Rajavartiolaitoksen kannalta merkityksellistä ainakin ensimmäisiä yhteyksiä otettaessa. Keskusviranomaisten kautta kulkeva menettely mahdollistaa myös sieltä saatavan tuen pyyntöjä laativille tutkinnanjohtajille. Tämän käytännön tuen ja valvonnan merkitystä ei ole syytä väheksyä ja se onkin yksi keskeinen keskitettyä järjestelmää puoltava seikka.

Rikostorjuntayhteistyön luotettavuus perustuu siihen, että pyydetty toimenpiteet tai annetut tiedot ovat täsmällisiä ja niiden luovuttamisessa noudatetaan kansallista lainsäädäntöä ja kansainvälisiä sopimuksia. Eurooppalaisen yhteistyön osalta yhteistyön luotettavuus perustuu Suomessa poliisin tavanomaisoikeudellisiin kansainvälisiin käytäntöihin eri maiden rikostorjuntaviranomaisten kanssa, joiden perusteella Rajavartiolaitoksenkin on syytä toimia. Sen sijaan Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun kanssa tehtävässä rikostorjuntayhteistyössä voidaan luotettavuutta lisätä tarkentamalla yhteisesti eri sopimusten soveltamisalaa ja pyyntöjen sisältöä. Nämä toimenpiteet voidaan toteuttaa käymällä neuvotteluja Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä ja tarvittaessa keskeiset asiat voitaisiin sopia kirjallisesti päivittämällä vuoden 2006 rikostorjuntayhteistyöpöytäkirja. Mainitun pöytäkirjan päivittäminen ei ole kuitenkaan välttämätöntä, jos käytännön pyynnöissä ryhdyttäisiin molemmiin puolin noudattamaan tarkemmin pyynnöstä riippuen joka rikostorjuntasopimuksen 4 artiklan 2 momentin tai rikosoikeusapulain 7 §:n 2 momentin määrittämiä sisältövaatimuksia. Tosin Venäjän Rajavartiopalvelu vaikuttaisi antavan rikostorjuntayhteistyöpöytäkirjalle valtiosopimukseen rinnastettavan aseman ja tämän vuoksi pöytäkirjan päivittäminen koskemaan pyyntöjen sisältöä voisi lisätä myös luovutettavien tietojen luotettavuutta.

Rajavartiolaitoksen ja Venäjän rikostorjuntayhteistyö tulee jatkossakin perustumaan Euroopan neuvoston sopimuksiin ja kahdenvälisiin valtiosopimuksiin, joissa valtioiden suvereniteetti on ilmeinen sopimuksen lähtökohta. Tällä hetkellä venäläisestä näkökulmasta tarkasteltuna kahdenväliset sopimukset ovat korostuneessa roolissa, koska kansainvälisellä yhteistyöl-

lä on aina myös poliittinen ulottuvuus. Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyön kehittämisen yksi keskeinen tekijä on kyky tulkita valtiosopimuksia ajassa, purkaen samalla jännitettä normien ja vallitsevan todellisuuden välillä. Toimintaympäristön muuttuessa jatkuvasti, laveasti kirjoitetut valtiosopimukset, kuten rajajärjestyssopimus, kestävät aikaa ja mahdollistavat viranomaisille sopimuksen joustavan ja tilanteen mukaisen soveltamisen.

## 7. POHDINTA

Tässä luvussa arvioidaan tehtyä tutkimusta. Arvioinnissa esitetään tutkijan näkemys tutkimuskysymykseen vastaamiseen, tutkimuksen luotettavuuteen, jatkotutkimuksen tarpeeseen, tutkimuksen uutuusarvoon sekä kykyyn hyödyntää tutkimuksen tuloksia käytännössä.

### 7.1 Tutkimuskysymykseen vastaaminen

Diplomityön tavoitteena oli tuottaa jäsenneltyä tietoa ja tulkintakannanottoja Rajavartiolaitoksen kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön oikeudellisesta perustasta. Tutkimuskysymys oli: ”Mitkä eurooppalaiset oikeusnormit säätelevät Rajavartiolaitoksen kansainvälistä rikostorjuntayhteistyötä Euroopan ja erityisesti Venäjän viranomaisten kanssa ja miten niitä tulee tulkita, soveltaa ja kehittää?”

Tutkimuksessa esitettiin keskeiset säädökset sisältöineen ja johtopäätöksissä keskityttiin selaisiin säännöksiin, joiden tulkinta ei ollut yksiselitteistä tai säännös tarvitsi jonkun esitetyn seikan perusteella muutoksia. Tutkimuksen painopiste oli Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyön tutkimisessa ja siihen liittyvät säädökset, tulkinnat ja soveltamiskäytännöt esitettiin kattavasti. Johtopäätöksissä esitettiin rikostorjuntayhteistyön soveltamisen yleiset periaatteet sekä yleiseurooppalaisessa että Suomen ja Venäjän kahdenvälisessä viitekehyksessä. Soveltamiseen liittyvissä tulkintakannanotoissa kyettiin ottamaan huomioon Suomen ja Venäjän rikosprosessien erot, joiden ymmärtäminen oli tutkimuksen johtopäätösten kannalta erittäin keskeistä.

### 7.2 Tutkimuksen ja lähdeaineiston luotettavuus

Tutkimuksessa käytettiin 1.1.2015 voimassa olevaa oikeutta, jonka soveltamista tutkittiin sekä aiheesta laaditun kirjallisuuden että haastattelujen perusteella. Tutkimuksen kansallisesta rikosoikeudellisesta näkökulmasta johtuen kirjalliset lähteet painottuivat kansallisiin lähteisiin ja yleiseurooppalainen kirjallisuus jäi vähemmälle huomiolle. Päälähteinä käytettiin tutkimuksia, joiden tekijöillä on erittäin mittava kokemus Suomessa tehdystä kansainvälisestä rikostorjuntayhteistyöstä. Tutkimuksen aikana läpikäydyssä materiaalissa ei esitetty ristiriitaisia näkökulmia Pajuojan, Hämäläisen, Koistisen tai Norroksen tulkinnoille. Joidenkin yksittäisten toimenpiteiden osalta, joita käsiteltiin sekä Keskisen tutkimuksessa että oikeusministeriön

työryhmän mietinnössä, on esitetty erilaisia tulkintoja. Nämä erilaiset tulkinnat tuotiin tutkimuksessa esille.

Venäjän Rajavartiopalvelulle tehty kysely ja kyselyä täydentävä haastattelu olivat tutkimuksen kannalta erittäin merkityksellisiä. Tutkijan näkökulmasta tarkasteltuna Venäjän Rajavartiopalvelulta saadut vastaukset edellyttivät koko vuoden kestänyttä ennakkoluulotonta hallinnollista työtä. Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosasto sekä oikeudellinen osasto katsoivat yhteisessä lausunnossaan, että tutkimustyön aihe oli Rajavartiolaitokselle ajankohdainen ja hyödyllinen ja tästä syystä Rajavartiolaitos tuki tutkimusta erityisesti Venäjä yhteistyötä koskeissa osuuksissa.

### 7.3 Jatkotutkimuksen tarve

Tässä tutkimuksessa tutkittiin Rajavartiolaitoksen rikostorjuntayhteistyötä eurooppalaisessa viitekehyksessä. Jatkotutkimuksen varaan jää eurooppalaisen viitekehyksen ulkopuolelle tehtävä rikostorjuntayhteistyö. Jatkotutkimus voisi olla perusteltua tehdä kohdennetusti koskien niitä Euroopan ulkopuolisia valtioita, jotka toimivat Suomeen suuntautuvan laittoman maa-hantulon lähtömaina. Jatkotutkimukseen olisi otettava mukaan niin Interpolin kuin YK:kin puitteissa tehtävä rikosoikeudellinen yhteistyö.

Venäjän Rajavartiopalvelun näkemys suorista yhteyksistä Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun välillä myös oikeusapupyyntöjen osalta avaa mahdollisuuden kehittää toimintaa eurooppalaisestikin ajateltuna aivan uudelle tasolle. Tämä esitetty mahdollisuus vaatii asian käsittelyä kansallisten oikeusviranomaisten kanssa. Tätä käsittelyä tukisi Rajavartiolaitoksen ja Venäjän Rajavartiopalvelun yhteistyössä tekemä tutkimus suoran oikeusavun mahdollisuuksista ja rajoitteista.

### 7.4 Tutkimuksen uutuusarvo ja tulosten hyödyntäminen

Tutkimuksella oli tarkoitus tuottaa tulkintakannanottoja käytännön soveltamistilanteita ja rikostorjuntayhteistyön kehittämistä varten. Tutkimuksen keskeinen uutuusarvo on Venäjän viranomaisten näkemyksissä ja vastauksissa, jotka liittyvät Venäjän kansalliseen lainsäädäntöön, kansainvälisiin sopimuksiin ja käytännön yhteistyöhön. Venäjän Rajavartiopalvelun vastausten avulla oli mahdollista muodostaa kokonaiskäsitys eri sopimusten tulkinnasta ja

soveltamisesta. Ilman näitä vastauksia johtopäätöksissä esitetyt yleisperiaatteet Rajavartiolaitoksen ja Venäjän viranomaisten rikostorjuntayhteistyöstä olisivat jääneet yksipuolisiksi. Tässä yhteydessä voidaankin puhua rajat ylittävästä tutkimustyöstä.

Tehty tutkimus toimii hyvänä lähteenä Rajavartiolaitoksen tutkinnanjohtajille heidän etsiesseen tietoa kansainväliseen rikostorjuntayhteistyöhön liittyvistä sopimuksista sekä niiden tulkinnasta ja soveltamisesta. On selvää, että kansainvälinen sopimusjärjestelmä sekä tavanomaisoikeudelliset käytänteet ovat jatkuvassa muutoksessa, joten tutkimus tulee vanhenemaan ajan saatossa. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että tämänkin tutkimuksen keskiössä olleista kansainvälisistä sopimuksista sekä eurooppalainen yleissopimus että rajajärjestyssopimus ovat toimineet kansainvälisen oikeuden lähteenä jo yli 55 vuoden ajan. Molemmat sopimukset ovat joustavia sopimuksia, joissa valtioiden suvereniteetti on sopimuksen keskeinen lähtökohta. Mainittujen sopimusten joustavuus perustuu laveisiin sanamuotoihin, jotka määrittävät toiminnan perusteet, mutta antavat tulkitsijalle mahdollisuuden soveltaa sopimusta vallitsevan todellisuuden mukaisesti. Rajavartiolaitoksen ja koko Suomen kannalta tarkasteltuna alkuperäinen rajajärjestyssopimus päivityksineen on luonut edellytykset rajajärjestyksen ylläpitämiseen eri aikakausina ja se toimii oikein sovellettuna nykyisin myös keskeisenä rikostorjuntayhteistyön instrumenttina. Tämän vuoksi tutkimus ei ole vain katsaus yhteen ajanhetkeen vaan nyt esitetyt tulkinnat voivat toimia soveltamista ohjaavina lähteinä myös tulevaisuuden kansainvälisessä rikostorjuntayhteistyössä.